

Цели и факторы институциональных трансформаций системы электронного гражданского участия в России: данные экспертных интервью

Г. О. Панфилов

Университет ИТМО

panfilowgeorg@gmail.com

Аннотация

В настоящей статье представлены результаты исследования коллектива Центра технологий электронного правительства Института дизайна и урбанистики Университета ИТМО (ЦТЭП) с применением метода экспертных интервью, посвященного институциональным трансформациям системы электронного гражданского участия в России, произошедшим в результате централизации политики цифрового развития. Были собраны и проанализированы данные от 76 экспертов из 33 регионов России, являющихся непосредственными участниками построения и эксплуатации системы электронного гражданского участия (руководители органов власти и местного самоуправления, общественные активисты, разработчики и исследователи). В результате анализа полученных данных были сформированы две целевые модели, отображающие цели региональных и федеральных органов власти при реализации проектов электронного гражданского участия, и факторная модель, отображающая ключевые факторы, влияющие на трансформации институтов электронного участия в регионах. Основной вывод, сформированный в результате исследования — институциональные трансформации обусловлены значительным количеством разных факторов: от политических и управленческих, до экономических и объективных, а происходящие изменения — продукт столкновения разных целей и интересов ключевых стейкхолдеров государственной политики.

Ключевые слова: электронное участие, гражданское участие, органы власти, общество, политические институты, трансформации

Библиографическая ссылка: Панфилов Г. О. Цели и факторы институциональных трансформаций системы электронного гражданского участия в России: данные экспертных интервью // Государство и граждане в электронной среде. Выпуск 8 (Труды XXVII Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2024, Санкт-Петербург, 24–26 июня 2024 г. Сборник научных статей). — СПб.: Университет ИТМО, 2024. С. 13–25. DOI: 10.17586/2541-979X-2024-8-13-25.

1. Введение

В современном мире тема использования информационных технологий в государственной политике и управлении имеет особую актуальность. Большинство передовых государств уделяют значимое внимание вопросам цифрового развития и применения новых технологий при реализации государственной политики, взаимодействию с гражданами. В существенной мере это обусловлено актуализацией данной тематики на международном уровне, в частности, на уровне ООН, Международного союза электросвязи и других структур. Российская Федерация в этом отношении не является исключением, а в некоторых аспектах цифрового развития лидирует. В настоящее

время в РФ в электронной форме осуществляются многие виды коммуникаций между органами государственной власти и гражданами, начиная от поиска гражданами информации о деятельности органов власти и получения государственных, муниципальных услуг и заканчивая реализацией в электронной форме своих избирательных прав.

Ещё одним направлением цифровизации является вовлечение граждан в процесс принятия политических и управленческих решений в электронной форме (электронное гражданское участие, E-Participation). Важность участия представителей гражданского общества в политике и управлении подтверждается включением требований по вовлечению граждан в процесс принятия решений, что регулярно подчеркивается первыми лицами государства, включая Президента РФ и Председателя Правительства РФ, и находит отражение в нормативно-правовых актах РФ разных уровней: Конституции РФ, приказах федеральных ведомств, многочисленных стандартах, рекомендациях и методических пособиях, устанавливающих требования к организации процесса гражданского участия.

Участие граждан в политике и управлении в электронных формах активно исследуется представителями как общественных наук — политологии, социологии, юриспруденции, государственного и муниципального управления, так и технических. В политической науке электронное гражданское участие связывается, прежде всего, с такими понятиями как политическое участие, общественное участие, демократия и гражданское общество — в части природы и особенностей активности граждан, и такими концептами как электронное правительство (e-government), электронное управление (e-governance), электронная демократия (e-democracy) в части формализации терминологии, касающейся внедрения технологий в государственную политику и управление.

В российском исследовательском дискурсе проблематика электронного гражданского участия изучалась в работах многих авторов: Л. В. Сморгунова [6; 16], О. В. Поповой [16], И. А. Быкова [2], А. А. Голубевой [1], А. В. Соколова [7], Н. К. Радиной [9], А. В. Чугунова [10, 11], О. Г. Филатовой [8], Ю. А. Кабанова [3, 11] и других исследователей. При этом ряд вопросов, касающихся участия граждан в электронной форме, до сих пор исследован не в полной мере. Один из таких вопросов — изучение специфики конфигураций политических и социальных институтов, задействованных при функционировании системы электронного участия. Несмотря на увеличение количества исследований в последние годы и изучение опыта отдельных стран [12; 13], специалистами отмечается, что данная проблематика все ещё изучена недостаточно [15].

Экспертами, специализирующимися на изучении электронного участия, отмечается, что в настоящее время характерной чертой этой системы в России является ее централизация [10]. Данное явление связано с активным созданием федеральными органами власти собственных информационных систем и цифровых платформ с обязательным подключением к ним регионов и муниципалитетов. В части электронного участия к таким системам следует отнести Платформу обратной связи (ПОС) портала Госуслуг, официальные сообщества органов власти в социальных сетях (Госпаблики) и ряд других каналов коммуникации. Активное участие в функционировании централизованной системы обратной связи занимает сеть Центров управления регионами [8].

В 2020–2024 гг. исследовательским коллективом ЦТЭП было проведено масштабное исследование по мониторингу региональных и муниципальных каналов электронного участия в России. Была разработана методика и произведено пять ежегодных мониторингов каналов, предполагающих участие граждан, наиболее распространенных типов (сообщения о проблемах, электронные инициативы, электронные голосования и др.) [4]. По результатам мониторингов последних двух лет было выявлено, что многие региональные и муниципальные ресурсы оказались в ситуации дублирования с теми каналами участия, которые были внедрены федеральной властью, что послужило предпосылкой для формирования различных институциональных моделей и управленческих подходов к организации электронного участия на уровне регионов. Органы власти одних регионов приняли решение об отказе использования собственных электронных ресурсов,

предполагающих участие граждан, другие постарались их сохранить и встроить в новую конфигурацию институтов, а в ряде случаев, создали новые. Всего авторами исследования было выделено пять институциональных моделей и шесть сценариев перехода от одной модели к другой [4].

В связи с вышеописанными изменениями, актуальность приобрело изучение региональных особенностей процессов институционализации электронного участия на уровне субъектов РФ и муниципалитетов. Важной задачей для исследований в этом направлении стало формирование понимания, как осуществляется государственная политика в данной сфере на местах (policy implementation), и как выстраиваются конфигурации социально-политических институтов в результате реализации этой политики в регионах и муниципалитетах.

Коллективом ЦТЭП ИДУ ИТМО для решения этой задачи было проведено качественное исследование с использованием метода экспертных интервью по изучению региональной специфики институциональных трансформаций электронного гражданского участия. По итогам анализа данных, полученных от экспертов, были сформированы оценки централизации политики цифрового развития в России и создания централизованной системы электронного гражданского участия, изменения степени контроля за деятельностью региональных органов власти со стороны федеральных органов власти в результате этого [5]. Настоящая статья продолжает освещать результаты, полученные в ходе проведённого исследования, в частности детально рассматривает цели региональных и федеральных органов власти в ходе реализации проектов электронного гражданского участия, а также факторы, влияющие на различия данных проектов в регионах.

2. Методика исследования

В ходе исследования была проведена серия экспертных интервью с респондентами из 33 регионов РФ. Были выделены пять ключевых групп субъектов системы электронного гражданского участия в государственной политике и управлении на уровне регионов РФ. Со стороны структур государственного управления выделено два ключевых субъекта — (1) органы исполнительной власти, ответственные за цифровое развитие, и (2) органы исполнительной власти и местного самоуправления, ответственные за получение обратной связи от граждан. В гражданском обществе было выделено три субъекта: (3) граждане и общественные организации, (4) бизнес и (5) эксперты-исследователи.

Репрезентативность выборки в части возможности генерализации выводов о специфике институциональных трансформаций электронных каналов гражданского участия в России на основе собранных данных обеспечена тем, что отбор респондентов производился по принадлежности к тем регионам, в которых произошли изменения в соответствии со сценариями, выявленными по результатам мониторингового исследования, осуществлённого в 2020–2024 гг. [4].

Итоговая выборка, сформированная в результате проведения интервью, включала данные об ответах на вопросы 76 респондентов. Информация о количестве респондентов по группам представлена в таблице 1.

Для каждой группы экспертов была подготовлена анкета, направленная на освещение различных аспектов развития процессов электронного гражданского участия в России и институциональные трансформации, происходящие с этим явлением в последние годы. Наряду с вопросами, детализирующими профессиональную специфику и экспертный опыт респондентов, им были заданы следующие вопросы:

1. Какие цели преследуют федеральные органы власти РФ при внедрении централизованных проектов, касающихся электронного участия, распространяемых на все субъекты РФ (ЦУР, ПОС и др.)?
2. Какие цели преследуют органы власти субъектов РФ при внедрении проектов электронного участия граждан?

3. Существуют ли, на Ваш взгляд, различия в развитии электронного участия между субъектами РФ? Какие факторы влияют на то, что количество и качество каналов от региона к региону различается?

Таблица 1. Количество респондентов по группам и условные обозначения групп

№	Группа респондентов	Условное обозначение	Количество респондентов
1	Государственные служащие — руководители (заместители руководителей) программ цифрового развития субъектов РФ	ГСЦ	27
2	Государственные и муниципальные служащие, ответственные за эксплуатацию электронных каналов гражданского участия в качестве пользователей, реагирующих на сообщения граждан	ГСУ	7
3	Общественные активисты и граждане, постоянно использующие электронные каналы участия	ОА	18
4	Разработчики информационных систем, обеспечивающих функционирование электронных каналов гражданского участия	РЗ	9
5	Эксперты и/или исследователи, имеющие опыт реализации независимых проектов и/или научных работ по данной тематике	ЭИ	15
Итого:			76

Интервью с экспертами были проведены в полуструктурированной форме в ходе коммуникации на международных и всероссийских форумах и научных конференциях по теме цифровизации, а также в режиме онлайн. В результате проведения интервью были собраны качественные данные по ответам респондентов на вопросы по анкете, а также дополнительные вопросы, касающиеся темы цифрового развития регионов.

3. Результаты

В соответствии с разработанными анкетами каждой из пяти групп экспертов были заданы вопросы 1 и 2 о целях федеральных и региональных органов государственной власти при создании каналов электронного гражданского участия. По итогам обработки собранных данных были сформированы целевые модели для органов власти федерального и регионального уровня. Модели отображают группы целей, которыми, по мнению опрошенных экспертов, руководствуются органы власти при реализации проектов, предусматривающих электронное участие граждан на вверенной им территории — на федеральном уровне и на уровне регионов, соответственно.

Целевая модель федеральных органов власти (таблица 2) включила в себя набор целей, которыми, по мнению экспертов, руководствовались федеральные органы РФ, прежде всего профильный федеральный орган исполнительной власти — Минцифры РФ, при реализации федеральных проектов, предусматривающих электронное гражданское участие. Прежде всего речь идет о создании информационных систем и цифровых платформ, развернутых на федеральном уровне (ПОС, Инцидент-менеджмент и другие системы) с обязательным подключением к ним регионов и муниципалитетов, а также структур, обеспечивающих их функционирование (ЦУР, МЦУ и другие вовлеченные структуры). В таблице указан удельный вес каждой из целей, определяемый частотой её упоминания в ответах экспертов.

Всего по результатам ответов экспертов было выделено 14 целей, которые были условно объединены в пять блоков: управленческие, внутривластные, альтруистические, эгоистические и внешнеполитические.

Таблица 2. Целевая модель федеральных органов власти по созданию централизованных каналов электронного гражданского участия

№	Блок целей	Цель	Удельный вес блока целей (%)	Удельный вес цели (%)
1	Управленческие	Сбор данных для учета при принятии управленческих решений	34	23
		Унификация средств управления		6
		Экономия ресурсов		4
		Оптимизация процесса работы (сокращение личных визитов граждан и бумажных писем)		2
2	Внутриполитические	Повышение лояльности регионов	37	20
		Управление политической повесткой		6
		Поддержание социальной стабильности		10
		Повышение репутации перед Президентом РФ		2
3	Альтруистические	Повышение качества жизни граждан, решение проблем	17	15
		Удовлетворение запроса граждан на онлайн-форматы коммуникации		2
4	Эгоистические	Делегирование задач нижестоящим структурам	6	3
		Использование ограниченных форм участия		2
5	Внешнеполитические	Конкурирование с другими государствами	6	2
		Следование мировой повестке и рейтингам		2
		Повышение инвестиционной привлекательности государства		2

В **управленческий блок** были объединены цели федеральных органов власти, направленные на оптимизацию решения ими управленческих задач, в том числе: (1) сбор данных о проблемах, имеющихся в том или ином регионе, а также качестве работы органов власти и местного управления в части решения этих проблем, (2) создание универсального инструмента, который бы в обязательном порядке использовали все регионы и посредством которого можно было бы осуществлять управление, (3) экономия средств на поддержку электронных ресурсов за счёт замены большого количества региональных и муниципальных систем на одну федеральную, (4) упрощение процесса работы государственных и муниципальных служащих за счет сокращения количества обращений граждан в офлайн-форматах.

Во **внутриполитический блок** были отнесены цели, касающиеся достижения федеральными органами власти политических целей, в частности: (1) повышение лояльности регионов, (2) расширения инструментария федеральной власти при управлении политической повесткой, (3) поддержание социальной стабильности в обществе, (4) повышение профильными органами исполнительной власти собственной репутации в глазах первых лиц государства.

Альтруистические цели, отмечаемые экспертами, направлены на достижение наиболее практических результатов и создание благих изменений для государства и общества. Будучи неразрывно связанными с целями других блоков, к альтруистическим целям, отмеченным экспертами, стоит отнести (1) желание улучшить уровень жизни населения собственной страны и принести пользу соотечественникам, (2) удовлетворение запроса

населения на реализацию электронных форматов коммуникации. **Эгоистические цели** — напротив, будучи реализуемыми в соответствии с положениями теории рационального выбора, в частности концепцией экономического бюрократа [14], направлены на удовлетворение исключительно собственных интересов, максимизацию выгоды и минимизацию затрат. В частности, к такого рода целям стоит отнести выделенные экспертами (1) делегирование решения проблем на региональный и муниципальный уровни, с сохранением за собой исключительно контролирующей функции; (2) создание ограниченных практик участия, сфокусированных на прикладных бытовых вопросах, не требующих существенных затрат ресурсов.

Пятый блок целей, **внешнеполитический**, направлен на решение задач, касающихся внешней политики, в частности (1) использование информационных технологий для поддержания конкурентоспособности по отношению к другим государствами, (2) реализация систем, предусматривающих участие граждан с целью соответствия мировым стандартам и рейтингам, (3) повышение инвестиционной привлекательности государства — коррелирующая с предыдущими цель.

По результатам анализа ответов экспертов на второй вопрос была сформирована целевая модель региональных органов власти, отображающая перечень целей, которые преследуют высшие органы исполнительной власти субъектов РФ (Глава субъекта РФ, Правительство субъекта РФ) при создании каналов электронного гражданского участия по собственной инициативе на региональном уровне. В данном случае речь идёт о ресурсах, как созданных до появления централизованных федеральных каналов, и относительно небольшого количества ресурсов, которое было создано после. В таблице 3 представлены обозначенные экспертами цели, сгруппированные по четырем условным блокам с указанием удельного веса.

Таблица 3. Целевая модель региональных органов власти по созданию каналов электронного гражданского участия на уровне региона

№	Блок целей	Цель	Удельный вес блока целей (%)	Удельный вес цели (%)
1	Управленческие	Сбор данных для учёта при принятии управленческих решений	26	23
		Оптимизация процесса работы (сокращение личных визитов граждан и бумажных писем)		3
2	Политические	Повышение репутации перед федеральными органами власти	61	18
		Поддержание социальной стабильности		16
		Конкурирование с другими регионами, следование рейтингам		9
		Усиление контроля за нижестоящими структурами		7
		Управление политической повесткой		6
		Стремление к большей автономии от федеральной власти		4
3	Альтруистические	Повышение прозрачности управления	7	4
		Вовлечение граждан в управление		3
4	Эгоистические	Использование ограниченных форм участия	6	3
		Повышение репутации перед гражданами, электоральные цели		3

Состав целей региональных органов власти, названный экспертами при ответах на вопросы анкеты, во многом соответствует целям федеральных органов власти с переносом логики их применения на региональный уровень. Респондентами было названо 12 целей, которые были условно сгруппированы в четыре блока. В отличие от целевой модели федеральной власти, региональная модель не включила в себя внешнеполитического блока целей по причине того, что роль органов власти субъектов РФ в области построения внешней политики в сравнении с ролью федеральных органов власти является несопоставимо менее значимой.

В ответ на третий вопрос анкеты о наличии, либо отсутствии различий в уровне развития электронного участия между субъектами РФ и факторах, влияющих на это, подавляющим большинством экспертов (более 90 %) было отмечено, что межрегиональные различия в уровне развития электронного гражданского участия в России присутствуют и являются существенными. Экспертами было названо значительное количество разных факторов, многие из которых являются коррелирующими по отношению друг к другу.

Таблица 4. Факторная модель влияния на создание органами власти региональных электронных каналов гражданского участия.

№	Группа факторов	Факторы	Удельный вес группы факторов (%)	Удельный вес фактора (%)
1	Управленческие факторы	Вовлеченность первых лиц региона в цифровые проекты и проекты гражданского участия	26	20
		Уровень коррупции		3
		Успешность проектов цифровизации		2
		Качество реагирования органов власти на обращения граждан		2
2	Факторы развития	Финансовая обеспеченность	38	13
		Оснащённость региона ИКТ		10
		Уровень социально-экономического развития		6
		Кадровая обеспеченность		5
		Уровень цифровой грамотности населения		3
3	Общественно-политические факторы	Уровень гражданской активности в регионе, запрос на гражданское участие	24	11
		Уровень открытости власти		4
		Политический вес первых лиц региона в вертикали власти		3
		Уровень оппозиционности региона, наличие масштабных проблем и вызовов		3
		Конкуренция с другими регионами, следование рейтингам		3
4	Объективные факторы	Урбанизированность и структура экономики региона	12	4
		Культурные особенности региона		4
		Географические особенности региона (удалённость от центра, климатические условия)		3
		Демографические особенности региона		1

По результатам обработки собранных данных была сформирована факторная модель, отображающая группы факторов, по мнению опрошенных экспертов, оказывающих

ключевое влияние на уровень развития электронного гражданского участия в регионе (таблица 4). Наличие или отсутствие данных факторов, по мнению экспертов, обуславливает степень активности органов управления территорией в реализации инициативных электронных каналов, обеспечивающих участие граждан в политике и управлении, установление в регионе той или иной институциональной модели электронного участия.

Первая группа факторов была условно обозначена как «Управленческие факторы». В рамках данной группы были учтены факторы различных особенностей государственного и муниципального управления региона. Наиболее часто упоминаемый фактор — вовлеченность первых лиц региона в реализацию цифровых проектов, в том числе посвящённых практикам электронного участия граждан (доля упоминаний — 20%). Многие респонденты из всех пяти экспертных групп сошлись во мнении, что позиция главы региона, правительства региона и региональной команды, осуществляющей цифровую трансформацию, имеет ключевое влияние на внедрение проектов участия граждан. Многие эксперты отметили значимость качества государственного управления для успешности проектов электронного участия. В частности, такие аспекты как качество реагирования органов власти на участие как в электронном, так и в традиционном формате, желание чиновников решать проблемы граждан. Данное положение касается и уровня коррупции в органах власти, отмеченного экспертами как фактора, снижающего уровень доверия. Экспертами был отмечен такой фактор — качество реализации иных государственных информационных систем — то есть, если официальные сайты органов власти или более простые системы информационного характера реализованы плохо, то это создаёт негативное впечатление у граждан и снижает вероятность их участия в дальнейшем.

Вторая группа факторов была условно обозначена как «Факторы развития». Данная группа включает в себя факторы, отображающие уровень развития региона в разных аспектах, наличие в нем различных ресурсов — экономических, социальных, технологических и др. В большинстве ответов экспертов данные факторы имеют сильную логическую корреляцию по отношению друг к другу, и упоминаются экспертами как вытекающие один из другого. Наиболее часто упоминаемым фактором этой группы в ответах экспертов является фактор финансовой обеспеченности региона (доля упоминаний — 13%). Многие представители всех пяти групп экспертов указывали на значимость наличия средств в бюджете на реализацию проектов. Некоторые государственные и муниципальные служащие, комментируя отсутствие собственных каналов электронного участия, объясняли это отсутствием средств на реализацию. Ряд экспертов в своих ответах придерживается мнения, что финансовый фактор носит основополагающий характер, по степени значимости превышающий вовлеченность первых лиц региона. Второй фактор развития, отмеченный значимым числом экспертов — обеспеченность региона кадровыми ресурсами в сфере информационно-коммуникационных технологий. Было отмечено, что большинство ИТ-кадров на сегодняшний день сконцентрировано в крупных городах, более богатых регионах. Бедные регионы или же регионы, в которых доминируют другие отрасли экономики (например, сельское хозяйство или добыча полезных ископаемых) чаще всего страдают нехваткой кадров в данной отрасли и, следовательно, имеют меньше стимулов для развития. Общий уровень оснащённости региона информационно-коммуникационными технологиями — четвёртый фактор, отмеченный экспертами как значимый.

К третьей группе «Общественно-политические факторы» были отнесены аспекты, характеризующие общественно-политическую ситуацию в регионе и роли органов власти, гражданского общества в ней. При этом данные факторы также отмечаются большинством экспертов как неразрывно связанные и взаимно дополняющие друг друга. Эксперты отмечают, что большая открытость власти способствует повышению гражданской активности на вверенной территории, а гражданская активность, в свою очередь, стимулирует власть соответствовать исходящим от неё запросам. Значимость фактора

гражданской активности была отмечена наиболее часто (доля упоминаний — 11%). Именно запрос жителей, их желание и готовность участвовать в решении вопросов своего региона или муниципалитета, по мнению ряда экспертов, во многом определяют и позицию руководителей территории, и наличие выделенных средств. Заслуживающим внимания и безусловно представляющим интерес для углублённого политологического анализа является фактор политического веса главы региона и региональной команды в вертикали власти. Многие эксперты, прежде всего, относящиеся к институтам гражданского общества, также отметили значимость такого фактора как уровень протестной активности региона и оппозиционных настроений населения в нём.

Четвертая группа факторов была обозначена как «Объективные факторы». К данной группе были отнесены различные характеристики региона, являющиеся устойчивыми и нерегулируемыми субъектами государственной политики напрямую, такие как географические особенности региона — удалённость от центра, климатические условия, доминирование в структуре экономики региона тех или иных отраслей, характеристики структуры общества, населяющего регион — его культурные и демографические особенности и др. Структура экономики региона и доминирование в ней определённых отраслей также указывается некоторыми экспертами как влияющий фактор.

4. Заключение

Анализ данных интервью с пятью группами экспертов, являющихся представителями ключевых акторов системы электронного гражданского участия в государственной политике и управлении, позволил сформировать выводы о характере институциональных трансформаций системы электронного участия в России в последние годы. На основании мнения экспертов были определены цели федеральных и региональных органов власти при реализации проектов электронного гражданского участия. Также были выявлены факторы, влияющие на характер институциональных трансформаций на уровне субъектов РФ, возникающих в процессе централизации.

Для углублённого понимания стратегий действия федеральных и региональных органов власти по результатам собранных мнений экспертов были сформированы целевые модели федеральных и региональных органов власти. Обе модели включают следующие блоки целей: управленческие, политические, альтруистические и эгоистические. Целевая модель федеральных органов власти дополнительно включает внешнеполитический блок целей. Наиболее упоминаемыми целями в случае органов власти обоих уровней оказались: сбор данных для учёта при принятии управленческих решений, стремление к повышению контроля за нижестоящими инстанциями и поддержание социальной стабильности. В федеральной модели высокую значимость имеет цель общего повышения качества жизни в стране и решения проблем граждан, а в случае модели региональных органов власти дополнительную роль играет конкуренция с другими регионами, стремление занять лидирующие позиции в федеральных рейтингах.

По результатам анализа мнений экспертов, автором была разработана факторная модель влияния на создание органами власти региональных электронных каналов гражданского участия. Модель включила в себя четыре блока факторов: управленческие, факторы развития, общественно-политические и объективные. В качестве ключевых факторов, которые были названы значительным числом экспертов: фактор вовлеченности первых лиц региона, финансовая обеспеченность региона и уровень его оснащённости ИКТ, а также наличие, либо отсутствие запроса со стороны гражданского общества на каналы электронного участия.

Различные институциональные трансформации системы электронного гражданского участия, произошедшие в регионах и муниципалитетах РФ, были обусловлены разными факторами: от политических и управленческих, до экономических и объективных. В условиях социального, политического, экономического, культурного многообразия

регионов, применения различных подходов к управлению и разного удельного веса регионов в системе взаимоотношений «центр — периферия» органами власти регионов были приняты разные решения в отношении собственных систем электронного гражданского участия и институтов, обеспечивающих их работу. Наиболее сильные в политическом и экономическом отношении регионы в большинстве случаев стремились к сохранению тех конфигураций институтов, которые были созданы до внедрения федеральными органами власти таких инструментов как ПОС, ЦУР и др. Более слабые регионы во многих случаях были вынуждены отказаться от своих ресурсов и переключить свой фокус внимания на новые единообразные для всех и контролируемые федеральным центром системы. В условиях столкновения целей и интересов ключевых стейкхолдеров государственной политики разных уровней: федеральной власти, региональной власти, местного самоуправления, общества и бизнеса, сформировались новые конфигурации институтов, обеспечивающих работу системы электронного гражданского участия. Органами власти были выработаны новые подходы к работе с обратной связью, гражданами и общественными организациями были сформированы новые практики по инициированию участия с использованием нового перечня предложенных властью инструментов участия, а бизнесом (компаниями-разработчиками) созданы новые решения и наработки для внедрения на региональном уровне, пришедшие на смену тем проектам, которые были свёрнуты, тем системам электронного участия, которые были выведены из эксплуатации в результате централизации.

Перспективным направлением для дальнейших исследований является продолжение углубленного изучения институциональной специфики функционирования систем электронного участия граждан на уровне различных территорий, анализ опыта разных регионов и муниципалитетов. Исследования в этом направлении позволят сформировать выводы об эффективности происходящих трансформаций, связанных с централизацией, от итогов которой будет зависеть, смогут ли граждане регионов России осуществлять конструктивную коммуникацию с органами власти и местного самоуправления, выражать своё мнение, и будет ли выстроенная система работать эффективно.

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 22-18-00364 «Институциональная трансформация управления электронным участием в России: исследование региональной специфики» (<https://rscf.ru/project/22-18-00364/>).

Литература

- [1] Аубакирова К. И., Голубева А. А., Соколова Е. В. Мотивация электронного участия граждан в развитии города (на примере портала «Наш Санкт-Петербург») // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия: Менеджмент. 2021. Т. 20 (2). С. 263–290. DOI: 10.21638/11701/spbu08.2021.206.
- [2] Быков И. А. Цифровые платформы государственного управления в системе национальных публичных коммуникаций // Журнал политических исследований. 2021. № 2. С. 45–56. DOI: 10.12737/2587-6295-2021-5-2-45-56.
- [3] Кабанов Ю. А. Что скрывается за фасадом? Исследовательская программа электронного участия в недемократических странах // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2018. № 3. С. 50–66.
- [4] Панфилов Г. О., Волкова О. И., Чугунов А. В. Мониторинг каналов электронного участия в Российской Федерации: результаты исследований 2020–2023 гг. // Государство и граждане в электронной среде. Выпуск 7 (Труды XXVI Международной объединённой научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2023, Санкт-Петербург, 26–28 июня 2023 г. Сборник научных статей). — СПб: Университет ИТМО, 2023. С. 34–46. DOI: 10.17586/2541-979X-2023-7-34-46.

- [5] Панфилов Г. О., Чугунов А. В. Централизация системы электронного гражданского участия в Российской Федерации: данные экспертных интервью // Управленческое консультирование. 2024. № 5. С. 253–264.
- [6] Сморгунов Л. В. Цифровизация как политический проект: онтология технополитики // Политическая онтология цифровизации и государственная управляемость. М.: Аспект-Пресс, 2022. С. 11–26.
- [7] Соколов А. В., Фролов А. А., Гребенко Е. Д. Цифровые сервисы как этап развития экосистем в современной российской политике // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4. История. Регионоведение. Международные отношения. 2023. Т. 28 (3). С. 210–225. DOI: 10.15688/jvolsu4.2023.3.19.
- [8] Филатова О. Г. Развитие экосистемы электронного участия в России в начале 2020-х: роль социальных медиа и центров управления регионами / О. Г. Филатова, А. В. Чугунов // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2022. № 18 (2). С. 120–137.
- [9] Цифровое политическое участие: эффективность электронных петиций интернет-платформ Change.org и РОИ (российская и кросс-культурная перспективы) / под общ. ред. Н. К. Радиной. СПб.: Нестор-История, 2019.
- [10] Чугунов А. В. Цифровое взаимодействие граждан и власти в Российской Федерации: тренд на централизацию // Возможности и угрозы цифрового общества: материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. А. В. Соколова, А. А. Фролова. Ярославль: ООО «Цифровая типография», 2022. С. 10–17.
- [11] Чугунов А. В., Панфилов Г. О., Кабанов Ю. А. Централизация системы электронного участия в России: взгляд из регионов // Вестник Пермского университета. Политология. 2024. Т. 18, № 2. С. 25–35. DOI: 10.17072/2218-1067-2024-2-25-35.
- [12] Chen J., Pan J., Xu Y. Sources of Authoritarian Responsiveness: A Field Experiment in China // *American Journal of Political Science*, 2016. Vol. 60 (2). P. 383–400. DOI: 10.1111/ajps.12207.
- [13] Kneuer M., Harnisch S. Diffusion of e-government and e-participation in Democracies and Autocracies. *Global Policy*, 2016. Vol. 7 (4). P. 548–556. DOI: 10.1111/1758-5899.12372.
- [14] Niskanen W. A. The Peculiar Economics of Bureaucracy // *The American Economic Review*, Vol. 58 (2). P. 293–305. DOI: 10.7591/9781501741012-024.
- [15] Schlauffer C. Why do nondemocratic regimes promote e-participation? The case of Moscow's active citizen online voting platform // *Governance*. 2020. Vol. 34 (3). P. 821–836. DOI: 10.1111/gove.12531.
- [16] Smorgunov L., Popova O., Tropinova E. Citizens' Attitudes to eGovernment: A Study Across Ten Russian Regions // *International Conference on Digital Transformation and Global Society*. Cham: Springer, 2020. P. 250–262. DOI: 10.1007/978-3-030-65218-0_19.

Goals and Factors of Institutional Transformations of the E-Participation System in Russia: Data from Expert Interviews

G. O. Panfilov

ITMO University

This article presents the results of the study conducted by the Center for Electronic Government Technologies, Institute of Design and Urban Studies, ITMO University using the method of expert interviews. The study was devoted to the institutional transformations of the e-participation system in Russia that occurred as a result of the centralization of digital development policy. Data from 76 experts from 33 regions of Russia were collected and analyzed. The experts included direct participants in the construction and operation of the e-participation system (heads of government bodies and local governments, public activists, developers and researchers). As a result of the

analysis of the obtained data, the author formed two target models reflecting the goals of regional and federal authorities in the implementation of electronic civil participation projects and a factor model reflecting the key factors influencing the transformation of e-participation institutions in the regions. The main conclusion that was formed as a result of the study is that institutional transformations are caused by a significant number of different factors: from political and managerial to economic and objective, and the changes taking place are a product of the clash of different goals and interests of key stakeholders of public policy.

Keywords: e-participation, civic participation, authorities, society, political institutions, transformations

Reference for citation: Panfilov G. O. Goals and Factors of Institutional Transformations of the E-Participation System in Russia: Data from Expert Interviews // *The State and Citizens in the Electronic Environment*. Vol. 8 (Proceedings of the XXVII International Joint Scientific Conference «Internet and Modern Society», IMS-2024, St. Petersburg, June 24–26, 2024). — St. Petersburg: ITMO University, 2024. P. 13–25. DOI: 10.17586/2541-979X-2024-8-13-25.

Reference

- [1] Aubakirova K. I., Golubeva A. A., Sokolova E. V. Motivaciya elektronnoho uchastiya grazhdan v razvitii goroda (na primere portala «Nash Sankt-Peterburg») // *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta*. Seriya: Menedzhment. 2021. T. 20 (2). S. 263–290. DOI: 10.21638/11701/spbu08.2021.206. (In Russian)
- [2] Bykov I. A. Cifrovye platformy gosudarstvennogo upravleniya v sisteme nacional'nyh publichnyh kommunikacij // *Zhurnal politicheskikh issledovaniy*. 2021. № 2. S. 45–56. DOI: 10.12737/2587-6295-2021-5-2-45-56. (In Russian)
- [3] Kabanov Yu. A. Chto skryvaetsya za fasadom? Issledovatel'skaya programma elektronnoho uchastiya v nedemokraticeskikh stranah // *Vestnik Permskogo universiteta*. Seriya: Politologiya. 2018. № 3. S. 50–66. (In Russian)
- [4] Panfilov G. O., Volkova O. I., Chugunov A. V. Monitoring kanalov elektronnoho uchastiya v Rossijskoj Federacii: rezul'taty issledovaniy 2020–2023 gg. // *Gosudarstvo i grazhdane v elektronnoj srede*. Vypusk 7 (Trudy XXVI Mezhdunarodnoj ob"edinyonnoj nauchnoj konferencii «Internet i sovremennoe obshchestvo», IMS-2023, Sankt-Peterburg, 26–28 iyunya 2023 g. Sbornik nauchnyh statej). — SPb: Universitet ITMO, 2023. S. 34–46. DOI: 10.17586/2541-979X-2023-7-34-46. (In Russian)
- [5] Panfilov G. O., Chugunov A. V. Centralizaciya sistemy elektronnoho grazhdanskogo uchastiya v Rossijskoj Federacii: dannye ekspertnyh interv'yu // *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*. 2024. № 5. S. 253–264. (In Russian)
- [6] Smorgunov L. V. Cifrovizaciya kak politicheskij proekt: ontologiya tekhnopolitiki // *Politicheskaya ontologiya cifrovizacii i gosudarstvennaya upravlyaemost'*. M.: Aspekt-Press, 2022. S. 11–26. (In Russian)
- [7] Sokolov A. V., Frolov A. A., Grebenko E. D. Cifrovye servisy kak etap razvitiya ekosistem v sovremennoj rossijskoj politike // *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta*. Seriya 4. Istorija. Regionovedenie. Mezhdunarodnye otnosheniya. 2023. T. 28 (3). S. 210–225. DOI: 10.15688/jvolsu4.2023.3.19. (In Russian)
- [8] Filatova O. G. Razvitie ekosistemy elektronnoho uchastiya v Rossii v nachale 2020-h: rol' social'nyh media i centrov upravleniya regionami / O. G. Filatova, A. V. Chugunov // *Politicheskaya ekspertiza: POLITEKS*. 2022. № 18 (2). S. 120–137. (In Russian)
- [9] Cifrovoe politicheskoe uchastie: effektivnost' elektronnyh peticij internet-platform Change.org i ROI (rossijskaya i kross-kul'turnaya perspektivy) / pod obshch. red. N. K. Radinoy. SPb.: Nestor-Istorija, 2019. (In Russian)
- [10] Chugunov A. V. Cifrovoe vzaimodejstvie grazhdan i vlasti v Rossijskoj Federacii: trend na centralizaciyu // *Vozmozhnosti i ugrozy cifrovogo obshchestva: materialy Vserossijskoj*

- nauchno-prakticheskoy konferencii / pod red. A. V. Sokolova, A. A. Frolova. Yaroslavl': OOO «Cifrovaya tipografiya», 2022. S. 10–17. (In Russian)
- [11] Chugunov A. V., Panfilov G. O., Kabanov Yu. A. Centralizaciya sistemy elektronnoho uchastiya v Rossii: vzglyad iz regionov // Vestnik Permskogo universiteta. Politologiya. 2024. T. 18, № 2. S. 25–35. DOI: 10.17072/2218-1067-2024-2-25-35. (In Russian)
- [12] Chen J., Pan J., Xu Y. Sources of Authoritarian Responsiveness: A Field Experiment in China // American Journal of Political Science, 2016. Vol. 60 (2). P. 383–400. DOI: 10.1111/ajps.12207.
- [13] Kneuer M., Harnisch S. Diffusion of e-government and e-participation in Democracies and Autocracies. Global Policy, 2016. Vol. 7 (4). P. 548–556. DOI: 10.1111/1758-5899.12372.
- [14] Niskanen W. A. The Peculiar Economics of Bureaucracy // The American Economic Review, Vol. 58 (2). P. 293–305. DOI: 10.7591/9781501741012-024.
- [15] Schlauffer C. Why do nondemocratic regimes promote e-participation? The case of Moscow's active citizen online voting platform // Governance. 2020. Vol. 34 (3). P. 821–836. DOI: 10.1111/gove.12531.
- [16] Smorgunov L., Popova O., Tropinova E. Citizens' Attitudes to eGovernment: A Study Across Ten Russian Regions // International Conference on Digital Transformation and Global Society. Cham: Springer, 2020. P. 250–262. DOI: 10.1007/978-3-030-65218-0_19.