

РАЗВИТИЕ ЭКОСИСТЕМЫ ЭЛЕКТРОННОГО УЧАСТИЯ В РОССИИ В НАЧАЛЕ 2020-х: РОЛЬ СОЦИАЛЬНЫХ МЕДИА И ЦЕНТРОВ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАМИ*

О. Г. Филатова

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

А. В. Чугунов

Национальный исследовательский университет ИТМО,
Российская Федерация, 197101, Санкт-Петербург, Кронверкский пр., 49

Статья посвящена исследованиям процесса создания централизованной системы, обеспечивающей отработку мнений и претензий в адрес региональных и муниципальных чиновников, высказываемых гражданами в социальных сетях, который начался в 2020 г. Предыдущие исследования авторов статьи, посвященные комплексному исследованию российских систем, которые обеспечивают взаимодействие органов власти с гражданами, позволили выявить шесть каналов электронного участия на региональном и муниципальном уровне. Однако развитие социальных сетей и появление новых технологий вовлечения граждан в публичную политику создали предпосылки для трансформации систем электронного участия. Это нашло отражение и в научных исследованиях, и в практике — так, в Российской Федерации в 2020 г. сформировался новый канал электронного участия: сеть Центров управления регионом (ЦУР), одним из компонентов которой является система «Инцидент-менеджмент», позволяющая в режиме реального времени отслеживать реакцию пользователей в социальных сетях и обеспечивать отработку сообщений или претензий граждан к органам власти. В связи с этим возникла необходимость дальнейшей оценки вклада социальных сетей в развитие экосистемы электронного участия и места в ней централизованных каналов, обслуживаемых системой ЦУР. В статье представлены два проведенных авторами пилотных анализа ЦУР, которые позволили выявить неоднородность новых структур с точки зрения институциональной принадлежности и региональной специфики деятельности в социальной сети «ВКонтакте». Значимыми критериями в вопросе измерения эффективности, на взгляд авторов, выступают оперативность, степень вовлечения граждан, факт решения поступающей проблемы, организационное и нормативно-правовое обеспечение рабочих процессов.

Ключевые слова: социальные медиа, электронное участие, экосистемный подход, Центр управления регионом, платформа обратной связи.

* Исследование поддержано проектом Российского научного фонда «Институциональная трансформация управления электронным участием в России: исследование региональной специфики» (грант № 22-18-00364).

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2022

ВВЕДЕНИЕ

В 2020 г. вышла первая в России монография, посвященная комплексному исследованию российских систем, обеспечивающих взаимодействие органов власти с гражданами и представляющих собой каналы электронного участия на региональном и муниципальном уровне [Электронное участие..., 2020]. В монографии подробно представлены итоги масштабных исследований 2018–2020 гг., которые позволили выделить следующие шесть каналов электронного участия: электронные петиции; сайты подачи жалоб и заявлений о необходимости решения различных проблем; электронное голосование; инициативное бюджетирование; открытый бюджет; краудсорсинг. Однако развитие социальных сетей и появление новых технологий вовлечения граждан в публичную политику создали предпосылки и стимулы для трансформации систем электронного участия. Это находит отражение и в научных исследованиях (см.: [Lovari, Valentini, 2020; Oliveira, 2020]), и в практике. Так, в Российской Федерации в 2020 г. начался процесс вовлечения региональных властей в отработку мнений и претензий в адрес чиновников, высказываемых гражданами в социальных сетях, что сформировало новые каналы электронного участия. Речь идет о развитии сети Центров управления регионом (ЦУР), которая начала создаваться АНО «Диалог Регионы» после подписания Президентом России перечня поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления, состоявшегося 30 января 2020 г.¹. Поручения предполагают создание Платформы обратной связи (ПОС) на базе Единого портала государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ), на которой должно осуществляться взаимодействие по таким каналам электронного участия, как сообщения о проблемах, опросы, голосования и общественные обсуждения. Для организации распределенной централизованной системы в каждом регионе был создан Центр управления регионом, а вся региональная сеть управляется АНО «Диалог Регионы» совместно с региональными администрациями. При этом руководитель регионального ЦУР является не региональным чиновником, а штатным сотрудником этой автономной некоммерческой организации.

К концу 2020 г. система ЦУР была создана во всех субъектах Российской Федерации (кроме Москвы). Согласно постановлению Правительства Российской Федерации², ЦУР осуществляют координацию работ по мониторингу и обработке всех видов обращений, взаимодействие с гражданами через социальные

¹ Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления // Официальный сайт Президента РФ. Документы. 1 марта 2020. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919> (дата обращения: 05.10.2021).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2020 № 1844 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета автономной некоммерческой организации по развитию цифровых проектов в сфере общественных связей и коммуникаций “Диалог Регионы” на создание и обеспечение функционирования в субъектах Российской Федерации центров управления регионов и Правил создания и функционирования в субъектах Российской Федерации центров управления регионов». URL: <http://government.ru/docs/all/130918/> (дата обращения: 05.10.2021).

сети, мессенджеры и иные средства электронной коммуникации по направлениям и тематикам деятельности центра управления региона.

На настоящее время все субъекты РФ уже подключены к централизованной системе ПОС (сервис «Госуслуги. Решаем вместе») и используют ее каналы для взаимодействия с гражданами. Для оперативного реагирования на обращения граждан или обсуждения острых ситуаций в социальных сетях в каждом ЦУР используется система «Инцидент-менеджмент», которая обеспечивает диспетчеризацию «инцидентов» по ответственным исполнителям с возможностью оперативно ответить также через профили в соцсетях. При этом конкретному заявителю сообщается о результатах рассмотрения или направляется информация о планах по разрешению ситуации или исправлению какой-либо ошибки или недоразумения, вызвавшего негативную реакцию конкретного гражданина или группы граждан. Тем самым реализован еще один канал электронного взаимодействия с гражданами, который дополняет ранее созданные специализированные порталы для решения городских проблем (например, «Наш город» в Москве; «Наш Санкт-Петербург»; «Добродел», Московская область; «Управляем вместе», Пермский край, и др.). В результате этой централизации многие регионы, имеющие свои каналы электронного участия с выстроенной логистикой обработки обращений граждан, столкнулись с необходимостью либо обеспечения информационного взаимодействия региональных систем с каналами, функционирующими через ЦУР (ПОС, Инцидент-менеджмент), либо отказа от региональных систем в пользу федеральных централизованных. При этом во многих регионах эти системы функционируют изолированно, с одной стороны, это позволяет гражданам воспользоваться разными каналами, а с другой — возникают трудности с обработкой жалоб или сообщений граждан. Некоторые регионы пошли по пути вывода из эксплуатации своих региональных систем. К примеру, в Ленинградской области было решено отказаться от весьма продвинутого и пользовавшегося спросом у граждан портала «Народная экспертиза» с переводом всей деятельности по электронному взаимодействию с гражданами на площадку регионального ЦУР.

Таким образом, в регионах наряду с каналами электронного участия, созданными по инициативе региональной и муниципальной власти, начали функционировать централизованные каналы сбора и агрегации информации о заявлениях граждан и выявляемых проблемах. Соответственно, неизбежен скрытый конфликт интересов между инициативными проектами и федеральными — централизованными системами, что актуализирует проблематику изучения процессов упорядочения каналов взаимодействия власти и граждан. А появление нового компонента (или многоканального сервиса — системы «Инцидент-менеджмент»), обеспечивающего реагирование властей на суждения, высказанные в социальных сетях, переводит это взаимодействие на новый уровень. В связи с этим возникает необходимость дальнейшей оценки вклада социальных сетей в развитие экосистемы электронного участия и места в ней централизованных каналов, обслуживаемых системой ЦУР. Для фиксации институциональной картины и выявления разнообразия ситуации в регионах мы провели сбор информации и ее первичный анализ.

Статья построена следующим образом: сначала приведена теоретическая рамка исследования, далее представлены результаты двух инициативных пилотных исследований: 1) анализ региональной специфики институциональных особенностей Центров управления регионом; 2) исследование специфики взаимодействия граждан и власти посредством страниц ЦУР в социальной сети «ВКонтакте».

ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ РАМКА И ГИПОТЕЗА ИССЛЕДОВАНИЯ

В качестве теоретической рамки исследования использовался экосистемный подход. Следует отметить, что идея применения экосистемного подхода в области открытого правительства и электронного участия граждан довольно популярна и уже не совсем нова [Santos, 2019; Ju, Liu, Feng, 2019]. Например, экосистемный подход, основывавшийся на наборе «динамических отношений между широким спектром социальных и технических факторов, влияющих на характер и эффективность» программ открытых правительственных данных [Dawes, Vidiasova, Parkhimovich, 2016, p. 18], использовался при разработке модели данных для Санкт-Петербурга и Нью-Йорка. Экосистемный подход обычно используется как «метафора для понимания взаимосвязанных систем и их компонентов, а также социальных систем с интенсивным использованием информационных и коммуникационных технологий» [Santos, 2019, p. 94] и значительно реже — как заранее разработанный план моделирования экосистемы [Misnikov, Filatova, Trutnev, 2021]. Как правило, прошлые и текущие исследования изучают качество платформ, каналов и инструментов электронного участия независимо друг от друга. Сферы исследований включают, например, применимость различных показателей оценки для изучения порталов электронного участия с точки зрения институционального дизайна и производительности [Scolari, 2012; Cali, 2017], присутствие государственных учреждений в социальных сетях [Graham, 2012; Alarabiat, Sá Soares, 2016].

Электронное участие — уже не новость, к настоящему моменту оно исследовано достаточно хорошо и есть опыт использования экосистемного подхода в таких исследованиях (см. [1–5]). Однако нельзя не заметить, что медиасреда меняет конфигурацию, усложняется, становится все более распределенной. И хотя появилось довольно большое количество исследований, посвященных социальным сетям, и активно анализируются эффекты взаимодействия через социальные медиа [Филатова, 2020; Hofmann et al., 2013; Karyagin, 2016; Marquart, Ohme, Möller, 2020; Pflughoeft, Schneider, 2020; Zúñiga, 2012], роль разных медиа в процессах электронного взаимодействия власти и общества остается недоисследованной. Постоянное развитие цифровой медиасреды ведет к большему разнообразию возможностей взаимодействия и участия, изменяя и усложняя тем самым поведенческие предпочтения граждан и их отношения к институтам управления. Происходит глобальная цифровая трансформация модели оказания электронных услуг, что влечет за собой изменения в системе взаимодействия граждан и власти и имеет важные эффекты, требующие изучения. Недостаточный учет подобных трансформаций снижает пользу (обще-

ственную и индивидуальную), эффективность и результативность создаваемой и перспективной экосистемы цифрового участия (цифрового взаимодействия власти и общества). Например, как отмечает К. С. Кондратенко, сервисы обратной связи во многом оказываются, подобно другим проектам Правительства Российской Федерации в сфере цифровизации, новыми проводниками старых институтов, что загоняет в тупик сами проекты, в то время как «цифровые сервисы требуют иных стандартов управления и трансформации законодательной базы» [Кондратенко, 2020, с. 488]. Но в то же время, как считают специалисты, трансформация законодательной базы связана с рисками, и прежде всего это касается системы власти в контексте ее перехода к режиму функционирования не как «государственной», а как «публичной» власти. «Может показаться, что в итоге меняется только термин, однако эти изменения способны повлиять на разграничение полномочий между уровнями системы в пользу укрепления «вертикали». Главный же риск заключается, по мнению Р. М. Вульфович, в том, что «автономия органов местного самоуправления существенно сужается в ходе внесения законодательных поправок централистской направленности. Движение идет явно не по траектории усиления принципа субсидиарности» [Вульфович, 2021, с. 48].

Однако в целом тематика усиления процессов централизации политической власти в России и возможного напряжения в отношениях «центр — регионы» (особенно в свете готовящегося законопроекта о публичной власти) все еще не получила достаточного внимания в научно-экспертном сообществе и нуждается, на наш взгляд, в самом пристальном внимании исследователей. Соответственно, остаются практически не исследованными процессы трансформации электронного участия, ставшие заметными в России к 2020 г. и тесно связанные с централизацией власти. Поэтому авторы статьи берут на себя смелость выдвинуть гипотезу о том, что начиная с 2020 г. Российская Федерация вступила в так называемую централизованно-федеральную фазу развития экосистемы электронного участия. На наш взгляд, процесс формирования подходов и развития электронного участия в Российской Федерации можно разделить на три этапа (волны или фазы), которые привели к нынешней фазе развития:

1. Инициативно-общественная (2010–2012, основными акторами электронного участия выступали общественные организации и активисты).
2. Инициативно-региональная (2012–2020, инициаторами выступали региональные органы власти и органы местного самоуправления).
3. Современная, централизованно-федеральная (начиная с 2020 г. возрастает активность федерального центра, усиливаются процессы централизации).

Предыдущие исследования электронного участия [Чугунов, Кабанов, Федяшин, 2019; Электронное участие..., 2020], проведенные Центром технологий электронного правительства Университета ИТМО, позволили разработать авторскую институциональную модель экосистемы электронного участия. В 2021 г. модель подверглась доработке путем включения ПОС и централизованных каналов, обслуживаемых системой ЦУР в России. То есть теперь она от-

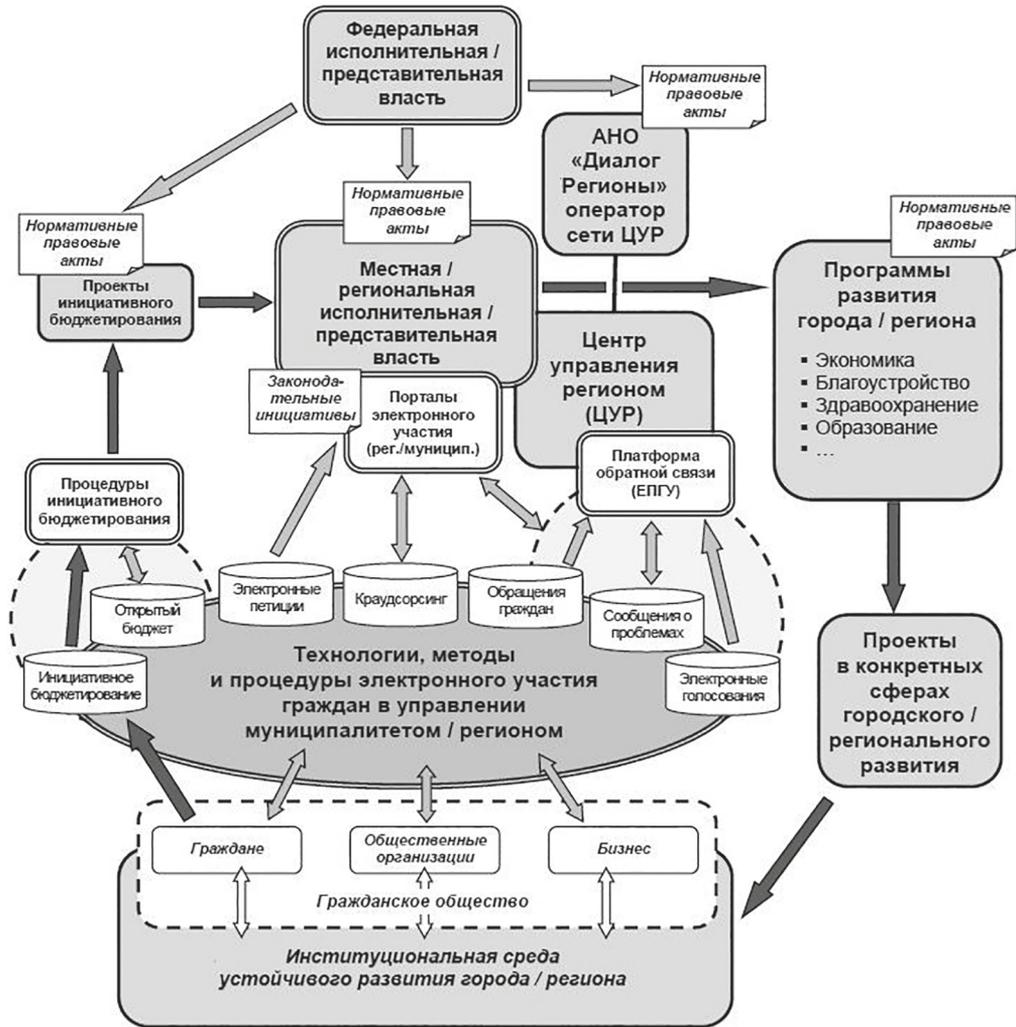


Рис. Институциональная модель функционирования каналов электронного участия с учетом деятельности Центров управления регионом [Кабанов, Панфилов, Чугунов, 2021, с. 66]

ражает период после 2020 г. — третий, современный этап развития электронного участия (см. рисунок).

Далее представляется необходимым проанализировать специфику и институциональные особенности складывающейся экосистемы ЦУР, а также попытаться выявить специфику социальных медиа как нового канала электронного участия.

ИССЛЕДОВАНИЕ СПЕЦИФИКИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ ЦУР В РЕГИОНАХ

В 2021 г. Центр технологий электронного правительства Института дизайна и урбанистики Университета ИТМО в рамках подготовки очередного аналитического отчета о развитии каналов электронного участия в регионах Российской Федерации (отчет 2021 г. формируется в партнерстве с АНО «Диалог Регионы») осуществил сбор информации и первичный анализ данных, которые могут показать имеющуюся региональную специфику недавно сформировавшейся централизованной регионально-распределенной системы ЦУР.

ЦУР позиционируется как инструмент прямой коммуникации жителей и власти с целью решения и предотвращения проблем. Сотрудники ЦУР занимаются мониторингом, обработкой и анализом обращений и сообщений жителей, обеспечивают межведомственное взаимодействие органов власти для максимального сокращения времени получения ответа и решения проблемного вопроса гражданина. «Работаем, чтобы сделать государство ближе к людям, создавая экосистему цифрового общения между гражданами страны и органами власти всех уровней», — говорится на сайте АНО «Диалог»³.

Важным источником информации о формирующейся инфраструктуре ЦУР являются официальные документы — постановления и распоряжения региональных органов власти, принимаемые в каждом субъекте федерации. В этих документах, как правило, определяется исполнительный орган государственной власти региона, на который возлагается ответственность за создание и обеспечение функционирования ЦУР, обозначается необходимость включения в состав ЦУР представителей иных органов власти и подведомственных организаций и определяется заместитель главы региона (вице-губернатор), контролирующий выполнение постановления и курирующий работу ЦУР. При этом статус ЦУР, закрепленный в официальных документах, весьма разнообразен. В большинстве регионов он определен как «проектный офис», реже как «рабочая группа» или «коллегиальный, совещательный орган», встречаются варианты, когда ЦУР фактически объединяется с ситуационным центром региона или создается как подразделение в составе подведомственного учреждения. К примеру, в Санкт-Петербурге распоряжением губернатора⁴ создание ЦУР поручено Комитету территориального развития со статусом постоянно действующего совещательного органа при кураторстве вице-губернатора, отвечающего за внутреннюю политику.

Одним из важных, с нашей точки зрения, факторов является институциональная специфика, связанная с тем, какой тематический сектор региональной администрации курирует функционирование ЦУР в определенном регионе. На наш взгляд, это в значительной степени влияет на акценты и приоритеты в те-

³ Диалог. Цифровые коммуникации. URL: <https://dialog.info/about/working-in-dialog/> (дата обращения: 10.11.2021).

⁴ Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 14 октября 2020 года N 28-рп «О мерах по созданию и функционированию Центра управления регионом в Санкт-Петербурге». URL: <https://docs.cntd.ru/document/5659935037D20K3> (дата обращения: 10.11.2021).

кущей работе ЦУР. Для решения этой задачи была собрана информация о том, какой блок полномочий относится к ответственности вице-губернатора, курирующего деятельность ЦУР в каждом конкретном регионе.

Сбор данных осуществлялся путем изучения нормативных актов, регламентирующих деятельность региональных ЦУР. Как правило, эти документы имеют статус распоряжений глав субъектов Федерации о создании Центра управления регионом, часто в этом распоряжении обозначен ответственный департамент региональной администрации и указан заместитель главы, курирующий работу ЦУР. Затем на сайте администрации или регионального правительства определялась зона ответственности этого руководителя. Параллельно проводился анализ публикаций СМИ и социальных медиа о специфике активности региональной власти при создании системы ЦУР, и из этого источника также бралась информация о кураторах данной деятельности в конкретных регионах. Полученные данные размещались в сводной таблице и подвергались проверке и уточнению по нескольким источникам. Фиксировались следующие направления полномочий: внутренняя политика, в том числе работа со СМИ, PR и т.п.; развитие информатизации, электронное правительство и т.п.

По результатам мониторинга четкого разделения по двум основным направлениям не получилось, так как в некоторых регионах один заместитель главы курирует и внутреннюю политику, и цифровизацию. На наш взгляд, выделение блока «цифровизация» важно в связи с тем, что во многих регионах возникла ситуация дублирования электронных каналов взаимодействия с гражданами — созданных в инициативном порядке региональными или муниципальными администрациями и централизованных, которые обеспечивает система ЦУР. Именно институциональные моменты в настоящее время существенным образом влияют на успешность решения этой важной проблемы — обеспечения бесшовной интеграции цифровых систем.

Общее распределение по регионам с разделением на федеральные округа представлено в табл. 1. Из таблицы следует, что в 45 регионах (54 %) ЦУР относится к блоку «внутренняя политика», совмещены полномочия («внутренняя политика» и «цифровизация») в 20 регионах (24 %), в 16 регионах (19 %) ЦУР относится к блоку «цифровизация» и в двух субъектах — к прочим отраслям (безопасность и финансовый блок).

На наш взгляд, наиболее перспективными с точки зрения информационной интеграции и обеспечения соединения административных процессов обработки заявлений и обращений граждан в электронном виде выглядят те регионы, где куратором ЦУР является вице-губернатор, отвечающий одновременно за вопросы внутренней политики и цифровизации либо цифровизации и развития региональных информационных систем. Совокупно этому критерию соответствуют 36 субъектов (43 %).

В настоящее время уже можно наблюдать первые шаги, которые регионы делают в направлении интеграции инициативных каналов электронного участия с централизованными. В качестве примера можно привести Белгородскую область, где на портале «Народная экспертиза» (<https://narod-expert.ru/>) имеются

Таблица 1. Распределение субъектов федерации по блокам полномочий заместителей глав регионов, курирующих деятельность ЦУР (группировка по федеральным округам)⁵

Федеральный округ	Количество субъектов в округе	Полномочия			
		Внутренняя политика	Внутренняя политика и цифровизация	Цифровизация и другие направления	Иные
Центральный	16	9	3	4	0
Северо-Западный	11	7	1	3	0
Уральский	6	4	1	1	0
Приволжский	14	8	4	2	0
Южный	8	2	3	2	1
Сев.-Кавказский	7	2	4	1	0
Сибирский	10	10	0	0	0
Дальневосточный	11	3	4	3	1
Итого	83	45	20	16	2

маркеры обращений через ПОС и соцсети. И следует отметить, что в Белгородской области ЦУР курирует первый заместитель губернатора Белгородской области, совмещающий эту позицию с руководством департаментом цифрового развития.

ИССЛЕДОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЦУР СОЦИАЛЬНОЙ СЕТИ «ВКОНТАКТЕ»

Весной 2021 г. при участии магистрантов Санкт-Петербургского государственного университета было проведено еще одно пилотное исследование, связанное с изучением работы ЦУР в социальных сетях. Ключевые вопросы исследования:

— Как измеряется эффективность работы ЦУР в социальных сетях и от чего она зависит?

— Какие Центры являются лидерами в этом отношении?

Основными методами исследования стали сбор и анализ данных, сравнительный анализ показателей эффективности деятельности ЦУР в социальных сетях. Для исследования были отобраны методом случайной выборки страницы двадцати ЦУР в социальной сети «ВКонтакте». Точность выборки в данном

⁵ Составлена авторами.

пилотном исследовании значения не имеет, так как ставилась задача отработки методики мониторинга и верификации набора исследуемых единиц анализа. В качестве инструментов исследования использовались поисковые возможности социальной сети и браузера, а также сервис по сбору статистики в социальных сетях Popsters, который позволил получить обширные статистические данные: количество подписчиков, публикаций, лайков, репостов, комментариев и просмотров⁶. Данные заносились в таблицы в формате .xlsx. Ввиду того, что большинство официальных сообществ ЦУР на платформе «ВКонтакте» были созданы в различные периоды 2020 г., стартовой временной отметкой для сбора данных стала дата создания сообщества (для каждого своя, погрешность не превышает шесть месяцев).

Чтобы сравнить эффективность деятельности различных ЦУР, классические показатели социальных сетей соотносились с количеством населения в каждом регионе, что позволило выделить лидеров и аутсайдеров и ЦУР с недостаточной результативностью, если анализировать данные с учетом населения региона.

Приведенные в табл. 2 данные позволяют выявить неоднородность новых структур с точки зрения результативности деятельности в социальных сетях и определить некоторую «расстановку сил». ЦУР в таблице размещены от наименее результативных к наиболее результативным (ключевые показатели выделены жирным).

Далее были собраны данные по количеству публикаций в зависимости от видов контента: фото, видео, ссылка и текст (табл. 3). При этом первые три вида контента были условно отнесены к инструментам информирования, а текст (в основном в комментариях) — к инструментам сотрудничества и делиберации, в соответствии с признанной ООН моделью электронного участия. Сравнив числовые показатели, можно увидеть, что разница составляет 22,5% в пользу информирования (2411 и 1882). Но все же можно сделать осторожный вывод о том, что при адекватном развитии сообществ ЦУР на платформе «ВК» они могут стать первыми ресурсами, способствующими развитию таких составляющих электронного участия, как сотрудничество и делиберация.

Естественно, только количественные показатели не могут в полной мере отразить специфику электронного участия. Поэтому был проведен и качественный анализ работы Центров с гражданами регионов. Были изучены все доступные в комментариях акты взаимодействия сотрудников Центра с гражданами с момента создания сообществ до 1 мая 2021 г. В качестве критериев оценки эффективности выступали оперативность и сам факт решения проблемы.

Представим коротко полученные результаты. Самой неэффективной среди проанализированных (на момент исследования) оказалась страница ЦУР Кабардино-Балкарской Республики (КБР). Несмотря на средние показатели

⁶ Данные, представленные в табл. 2 и 3, собраны магистрантом СПбГУ Владиславом Склезем. Данные частично вошли и в выпускную квалификационную работу В. Склезя «Трансформация роли социальных медиа во внутренней политике России в 2011–2020 гг.», защищенной в 2021 г. под научным руководством О. Г. Филатовой.

Таблица 2. Статистические показатели официальных групп «ВКонтакте»

ЦУР региона	Подписчиков	Публикаций	Лайков	Репостов	Комментариев	Промотиров	Население
Кабардино-Балкарской Республики	37	68	245	3	3	2794	869 191
Карачаево-Черкесской Республики	58	89	963	21	2	4056	465 357
Еврейской автономной области	44	105	884	8	66	4422	156 500
Ивановской области	191	46	462	86	32	17 773	987 032
Ненецкого автономного округа	143	29	427	111	7	46 308	44 389
Свердловской области	376	69	620	89	71	22 750	4 290 067
Тюменской области	524	75	420	65	61	58 077	1 543 389
Калужской области	288	93	1 118	308	321	95 937	1 000 980
Архангельской области	401	121	973	366	151	67 739	1 127 051
Северной Осетии — Алании	538	150	1 962	30	50	25 626	693 098
Липецкой области	177	118	980	228	75	67 016	1 128 192
Белгородской области	219	80	773	265	61	33 376	1 541 259
Нижегородской области	1 276	144	4 760	867	803	275 877	3 176 552
Псковской области	553	162	3 554	408	390	145 706	620 249
Рязанской области	503	111	1 585	240	464	64 569	1 098 257
Ямало-Ненецкого автономного округа	454	79	656	76	37	48 209	547 010
Саратовской области	339	144	2 711	308	125	65 908	2 395 111
Пермского края	1 132	86	892	301	478	96 338	2 579 261
Кировской области	693	96	1 696	561	298	203 853	1 250 173
Нижегородской области	1 276	144	4 760	867	803	275 877	3 176 552
Псковской области	553	162	3 554	408	390	145 706	620 249
Смоленской области	624	132	2 484	674	1 470	141 453	942 363

Таблица 3. Количество публикаций по типу контента

ЦУР региона	Тип контента			
	Фото/ иллюстрация	Текст	Видео	Ссылка
Архангельской области	106	121	15	27
Белгородской области	71	80	8	14
Еврейской автономной области	82	103	23	9
Ивановской области	39	46	6	14
Кабардино-Балкарской Республики	38	67	26	11
Калужской области	68	96	28	32
Карачаево-Черкесской Республики	76	89	12	8
Кировской области	68	96	28	32
Липецкой области	97	115	15	54
Ненецкого автономного округа	21	29	8	4
Нижегородской области	114	143	29	14
Пермского кра	66	86	16	19
Псковской области	193	161	20	44
Рязанской области	96	11	15	7
Саратовской области	116	144	25	44
Свердловской области	55	66	11	14
Северной Осетии — Алании	106	146	43	16
Смоленской области	103	132	22	41
Тюменской области	60	75	14	10
Ямало-Ненецкого автономного округа	67	79	11	9
Итого	1642	1882	372	408

населения, активность в официальной группе почти нулевая — она находится на уровне с регионами, значительно меньшими по населению, или даже ниже. Вместе с КБР попали в список аутсайдеров ЦУР Карачаево-Черкесской Республики и ЦУР Еврейской автономной области. Публикации этих групп состоят из шаблонных, общих для всех ЦУР материалов, авторский контент достаточно низкого качества, обращений практически не выявлено.

В число лидеров на момент исследования вошли ЦУР Кировской, Нижегородской, Псковской, Смоленской областей. По количеству подписчиков и лайков лидирует ЦУР Нижегородской области. Лидером по количеству комментариев

является ЦУР Смоленской области, где много обращений по сравнению с другими регионами, более высокая активность граждан, быстро обрабатываются обращения. На активность граждан влияют использование интерактивных форматов, опросы, прямые эфиры с экспертами, графики и обратная связь. ЦУР использует весь потенциал социальных медиа. Коммуникация сотрудников ЦУР с гражданами ведется тщательно, в меру используется юмор, хорошо отрабатывается негатив, к обращениям присоединяются соответствующие структуры региона, ведется отчетность, что отличает данную официальную группу от других.

В целом эффективность деятельности остальных ЦУР в социальной сети «ВКонтакте» на момент исследования следует признать невысокой. Активность присутствует, но, исходя из количества населения, она незначительная. Поступающие обращения обрабатываются, но присутствуют проблемы с обработкой обращений после передачи соответствующим службам. Большинство групп выполняет в основном информационную функцию, публикуя новости, поздравления, отчеты о проделанной работе; в них практически не обнаружено обращений (видимо, для обратной связи используются другие ресурсы). Несмотря на это, результаты все же есть, что демонстрирует статистика работы ЦУР в сети «ВКонтакте».

ВЫВОДЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ДАЛЬНЕЙШИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Основные выводы заключаются в следующем:

1. Начиная с 2020 г. в России развиваются новые каналы взаимодействия с гражданами (централизованная платформа обратной связи и др., которые обеспечиваются в рамках функционирования системы ЦУР, что вызывает в ряде случаев дублирование каналов на региональном уровне).

2. Несмотря на то что власть по-прежнему заинтересована прежде всего в одностороннем информировании жителей и очень мало использует страницы в соцсетях для целей сотрудничества, делиберации и принятия решений, функционирование ЦУР явно демонстрирует начало активизации работы с гражданами, получения обратной связи от них с помощью социальных сетей: создаются «тепловые карты» проблемных мест, ситуация в регионах отслеживается в режиме реального времени, граждане получают ответы на свои обращения в течение нескольких часов. В перспективе сообщества в социальных сетях могут стать эффективными каналами электронного участия, обеспечивающими не только информирование, но и реальное сотрудничество власти и общества, повышая вовлеченность людей в решение важных для них вопросов, предоставляя возможность высказывать свое мнение, быстро получить ответ, проголосовать по волнующим вопросам и обсудить имеющиеся проблемы.

3. Анализ процесса развития электронного участия в Российской Федерации позволяет разделить его на следующие фазы:

- 1) инициативно-общественная (2010–2012);
- 2) инициативно-региональная (2012–2020);

3) централизованно-федеральная (начиная с 2020 г.).

Данные этапы можно представить как «волны», сосуществующие с разной степенью интенсивности в определенные периоды. В настоящее время нарастает «волна централизации» электронного участия, и это свидетельствует о желании федеральной власти контролировать ситуацию на местах, в связи с чем возникает ряд проблем и неявных конфликтов интересов между федералами и региональной властью. Можно отметить и нарастающую тенденцию к распространению этого опыта на органы местного самоуправления.

4. На наш взгляд, успешность решения задач интеграции цифровых ресурсов электронного участия в существенной степени зависит от полномочий вице-губернаторов — кураторов ЦУР в субъектах РФ. Дальнейшая проверка гипотезы о влиянии полномочий вице-губернаторов будет осуществляться в 2022 г., в ходе усовершенствования методики мониторинга каналов электронного участия в регионах России, который ведется Центром технологий электронного правительства ИТМО в партнерстве с АНО «Диалог Регионы».

Безусловно, в рамках дальнейших исследований предстоит также ответить на вопрос, в какой степени существующие сервисы и медийные среды отражают реальные потребности и предпочтения граждан в разрезе социальных групп в контексте расширения возможностей электронного участия.

Представляется, что чрезвычайно важно разработать целостную модель экосистемы взаимодействия граждан и власти, основываясь на реальных эмпирических данных и выделив технически различные типы основных медийно-коммуникационных сред: веб-сайтов (порталов), социальных сетей, мессенджеров и мобильных платформ.

Литература

Вульфович Р. М. Риски внесения поправок в конституционные документы: российский и зарубежный опыт // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2021. Т. 17, № 1. С. 39–51. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2021.104>

Кабанов Ю. А., Панфилов Г. О., Чугунов А. В. Мониторинг ресурсов электронного участия: методика и некоторые результаты // Государство и граждане в электронной среде. Вып. 4 (Труды XXIII Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2020, Санкт-Петербург, 17–20 июня 2020 г.: сб. науч. ст.). СПб.: Университет ИТМО, 2020. С. 61–72.

Кабанов Ю. А., Панфилов Г. О., Чугунов А. В. Мониторинг электронного участия в регионах России: результаты исследований 2020–2021 гг. // Государство и граждане в электронной среде. Вып. 5 (Труды XXIV Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2021, Санкт-Петербург, 24–26 июня 2021 г.: сб. науч. ст.). СПб.: Университет ИТМО, 2021. С. 65–75.

Кондратенко К. С. Управленческая ментальность новых цифровых сервисов обратной связи с населением: технологии мотивации поведения пользователей // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2020. Т. 16, № 4. С. 474–492. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2020.404>

Чугунов А. В., Кабанов Ю. А., Федяшин С. В. Развитие электронных приемных в регионах Российской Федерации: результаты пилотного исследования в 2017–2018 гг. // Информационные ресурсы России. 2019. № 3. С. 32–36.

Филатова О. Г. Государственные коммуникации в цифровой публичной сфере России. СПб.: Алетейя, 2020. 346 с.

Электронное участие: концептуализация и практика реализации в России / под ред. А. В. Чугунова, О. Г. Филатовой. СПб.: Алетейя, 2020. 254 с.

Alarabiat A., Sá Soares D. Electronic Participation through Social Media // ICEGOV '15–16: Proceedings of the 9th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. New York: ACM Press, 2016. P. 191–194.

Cali D. Mapping Media Ecology: Introduction to the Field. New York, Bern, Frankfurt, Berlin, Brussels, Vienna, Oxford, Warsaw: Peter Lang, 2017. 256 p.

Dawes S. S., Vidasova L., Parkhimovich O. Planning and designing open government data programs: An ecosystem approach // Government Information Quarterly. 2016. Vol. 33, iss. 1. P. 15–27.

Graham T. Beyond “political” communicative spaces: Talking politics on the “Wife Swap” discussion forum // Journal of Information Technology & Politics. 2012. Vol. 9, iss. 1. P. 31–45.

Hofmann S., Beverungen D., Räckers M., Becker J. What makes local governments’ online communications successful? Insights from a multi-method analysis of Facebook⁷ // Government Information Quarterly. 2013. Vol. 30, iss. 4. P. 387–396.

Ju J., Liu L., Feng Y. Design of an O2O Citizen Participation Ecosystem for Sustainable Governance // Information Systems Frontiers. 2019. Vol. 21, iss. 3. P. 605–620.

Karyagin M. Russian Large Cities Authorities’ Pages in Social Media: A Platform for Expert Communication? // International Conference on Digital Transformation and Global Society. Cham: Springer, 2016. P. 14–21.

Lovari A., Valentini C. Public sector communication and social media: Opportunities and limits of current policies, activities, and practices // The Handbook of Public Sector Communication. Wiley-Blackwell, 2020. P. 315–328.

Marquart F., Ohme J., Möller J. Following Politicians on Social Media: Effects for Political Information, Peer Communication, and Youth Engagement // Media and Communication. 2020. Vol. 8, no. 2. P. 197–207.

Misnikov Y., Filatova O., Trutnev D. Empirical Modeling of e-Participation Services as Media / Meiselwitz G. (ed.) // Ecosystems Social Computing and Social Media: Experience Design and Social Network Analysis — HCII 2021, Proceedings. Lecture Notes in Computer Science (including subseries Lecture Notes in Artificial Intelligence and Lecture Notes in Bioinformatics. Vol. 12774). Springer Nature, 2021. P. 87–104.

Oliveira C. Proposed solutions to citizen engagement in virtual environments of social participation: a systematic review // International Journal of Electronic Governance. 2020. Vol. 12, iss. 1. P. 76–91.

Pflughoeft B. R., Schneider I. E. Social media as E-participation: Can a multiple hierarchy stratification perspective predict public interest? // Government Information Quarterly. 2020. Vol. 37, iss. 1. Art. 101422. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101422>.

Santos L. G. M. Toward the Open Government Ecosystem: Connecting e-Participation Models and Open Government to Analyze Public Policies / Bolívar M. P. R., Kelvin Joseph Bwalya K. J., Reddick C. R. (eds) // Governance Models for Creating Public Value in Open Data Initiatives. Springer Nature Switzerland AG, 2019. P. 85–102.

Scolari C. Media Ecology: Exploring the Metaphor to Expand the Theory // Communication Theory. 2012. Vol. 22., iss. 2. P. 204–225.

Zúñiga G. de H. Social Media Use for News and Individuals’ Social Capital, Civic Engagement and Political Participation // Journal of Computer-Mediated Communication. 2012. Vol. 17, iss. 3. P. 319–336.

Филатова Ольга Георгиевна — канд. филос. наук, доц.; ofilatova@spbu.ru

Чугунов Андрей Владимирович — канд. полит. наук, доц.; chugunov@itmo.ru

Статья поступила в редакцию: 14 ноября 2021 г.;

рекомендована к печати: 15 февраля 2022 г.

⁷ Мета признана экстремистской организацией в РФ.

Для цитирования: Филатова О. Г., Чугунов А. В. Развитие экосистемы электронного участия в России в начале 2020-х: роль социальных медиа и центров управления регионами // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2022. Т. 18, № 2. С. 120–137. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2022.201>

DEVELOPMENT OF THE E-PARTICIPATION ECOSYSTEM IN RUSSIA IN THE EARLY 2020s: THE ROLE OF SOCIAL MEDIA AND REGIONAL GOVERNANCE CENTERS*

Olga G. Filatova

St Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St Petersburg, 199034, Russian Federation; ofilatova@spbu.ru

Andrey V. Chugunov

ITMO University,
49, Kronverksky pr., St Petersburg, 197101, Russian Federation; chugunov@itmo.ru

This article explores the process of creating a centralized system that ensures processing opinions and claims against regional and municipal officials expressed by citizens in social networks, which began in 2020. Previous research by the authors, devoted to a comprehensive study of Russian systems that ensure interaction of authorities with citizens, revealed six channels of electronic participation at the regional and municipal levels. However, the development of social networks and the emergence of new technologies for involving citizens in public policy have created preconditions for the transformation of e-participation systems. This is reflected both in scientific research and in practice — for example, in the Russian Federation in 2020, a new channel of electronic participation began. A network of Regional Governance Centers (RGC) has been created and is developing, one of the components of which is the “Incident Management” system, which allows real-time monitoring of the reaction of users in social networks and ensures the processing of messages or claims of citizens to the authorities. In this regard, it became necessary to further assess the contribution of social networks to the development of the e-participation ecosystem and the place in it of the centralized channels served by the SDG system. The article presents two pilot SDG analyzes conducted by the authors, which made it possible to identify heterogeneity among new structures in terms of institutional affiliation and regional specifics of activities in the social network VKontakte. The important criteria in the issue of measuring efficiency, in the opinion of the authors, are efficiency, the degree of citizen involvement, the fact of solving an incoming problem, organizational and regulatory support of work processes.

Keywords: social media, e-participation, ecosystem approach, Regional Governance Center, feedback platform.

References

Alarabiat A., Sá Soares D. Electronic Participation through Social Media. *ICEGOV '15–16: Proceedings of the 9th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. New York: ACM Press, 2016, pp. 191–194.

Cali D. *Mapping Media Ecology: Introduction to the Field*. New York, Bern, Frankfurt, Berlin, Brussels, Vienna, Oxford, Warsaw: Peter Lang, 2017. 256 p.

* The research has been supported by the Russian Scientific Foundation (RSF) as part of a project no. 22-18-00364 “Institutional Transformation of E-Participation Governance in Russia: a Study of Regional Peculiarities”.

Chugunov A. V., Kabanov Yu. A., Fedyashin S. V. Development of electronic receptions in the regions of the Russian Federation: results of a pilot study in 2017–2018. *Informatsionnye resursy Rossii*, 2019, no. 3, pp. 32–36. (In Russian)

Dawes S. S., Vidiasova L., Parkhimovich O. Planning and designing open government data programs: An ecosystem approach. *Government Information Quarterly*, 2016, vol. 33, iss. 1, pp. 15–27.

Electronic participation: Conceptualization and implementation practice in Russia, ed. by Chugunova A. V., Filatova O. G. St Petersburg: Aleteiia Publ., 2020. 254 p. (In Russian)

Filatova O. G. State communications in the digital public sphere of Russia. St Petersburg: Aleteiia Publ., 2020. 346 p. (In Russian)

Graham T. Beyond “political” communicative spaces: Talking politics on the “Wife Swap” discussion forum. *Journal of Information Technology & Politics*, 2012, vol. 9, iss. 1, pp. 31–45.

Hofmann S., Beverungen D., Räckers M., Becker J. What makes local governments’ online communications successful? Insights from a multi-method analysis of Facebook⁸. *Government Information Quarterly*, 2013, vol. 30, iss. 4, pp. 387–396.

Ju J., Liu L., Feng Y. Design of an O2O Citizen Participation Ecosystem for Sustainable Governance. *Information Systems Frontiers*, 2019, vol. 21, iss. 3, pp. 605–620.

Kabanov Yu. A., Panfilov G. O., Chugunov A. V. Monitoring e-participation in Russian regions: Research results 2020–2021. *The State and Citizens in the Electronic Environment*, iss. 5 (Proceedings of the XXIV International Joint Scientific Conference “Internet and Modern Society”, IMS-2021, St Petersburg, June 24–26, 2021, Collection of scientific articles). St Petersburg: ITMO University Publ., 2021, pp. 65–75. (In Russian)

Kabanov Yu. A., Panfilov G. O., Chugunov A. V. Monitoring of e-participation resources: Methodology and some results. *The State and Citizens in the Electronic Environment*, iss. 4 (Proceedings of the XXIII International Joint Scientific Conference “Internet and Contemporary Society”, IMS-2020, St Petersburg, June 17–20, 2020 Collection of scientific articles). St Petersburg: ITMO University Publ., 2020. P. 61–72. (In Russian)

Karyagin M. Russian Large Cities Authorities’ Pages in Social Media: A Platform for Expert Communication? *International Conference on Digital Transformation and Global Society*. Cham: Springer, 2016, pp. 14–21.

Kondratenko K. S. Management mentality of new digital services for feedback from the population: technologies for motivating user behavior. *Political Expertise: POLITEX*, 2020, vol. 16, no. 4, pp. 474–492. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2020.404> (In Russian)

Lovari A., Valentini C. Public sector communication and social media: Opportunities and limits of current policies, activities, and practices. *The Handbook of Public Sector Communication*. Wiley-Blackwell, 2020, pp. 315–328.

Marquart F., Ohme J., Möller J. Following Politicians on Social Media: Effects for Political Information, Peer Communication, and Youth Engagement. *Media and Communication*, 2020, vol. 8, iss. 2, pp. 197–207.

Misnikov Y., Filatova O., Trutnev D. Empirical Modeling of e-Participation Services as Media, in Meiselwitz G. (ed.), *Ecosystems Social Computing and Social Media: Experience Design and Social Network Analysis – HCII 2021, Proceedings. Lecture Notes in Computer Science (including subseries Lecture Notes in Artificial Intelligence and Lecture Notes in Bioinformatics, vol. 12774)*. Springer Nature, 2021, pp. 87–104.

Oliveira C. Proposed solutions to citizen engagement in virtual environments of social participation: a systematic review. *International Journal of Electronic Governance*, 2020, vol. 12, iss. 1, pp. 76–91.

Pflughoeft B. R., Schneider I. E. Social media as E-participation: Can a multiple hierarchy stratification perspective predict public interest? *Government Information Quarterly*, 2020, vol. 37, iss. 1, art. 101422. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101422>

⁸ Meta признана экстремистской организацией в РФ.

Santos L. G. M. Toward the Open Government Ecosystem: Connecting e-Participation Models and Open Government to Analyze Public Policies, in Bolívar M. P. R., Kelvin Joseph Bwalya K. J., Reddick C. R. (eds). *Governance Models for Creating Public Value in Open Data Initiatives*, Springer Nature Switzerland AG, 2019, pp. 85–102.

Scolari C. Media Ecology: Exploring the Metaphor to Expand the Theory. *Communication Theory*, 2012, vol. 22, iss. 2, pp. 204–225.

Vulfovich R. M. Risks of amendments to constitutional documents: Russian and foreign experience. *Political Expertise: POLITEX*, 2021, vol. 17, no. 1, pp. 39–51. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2021.104> (In Russian)

Zúñiga G. de H. Social Media Use for News and Individuals' Social Capital, Civic Engagement and Political Participation. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 2012, vol. 17, iss. 3, pp. 319–336.

Received: November 14, 2021

Accepted: February 15, 2022

For citation: Filatova O. G., Chugunov A. V. Development of the E-participation ecosystem in Russia in the early 2020s: The role of social media and regional governance centers. *Political Expertise: POLITEX*, 2022, vol. 18, no. 2, pp. 120–137. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2022.201> (In Russian)