

Г.О. Панфилов**G. Panfilov****ЭЛЕКТРОННОЕ
ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ
В РОССИИ: ОЦЕНКА
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ
КЛЮЧЕВЫХ ПРОЕКТОВ****E-PARTICIPATION IN
RUSSIA: EVALUATION OF
THE EFFECTIVENESS OF
KEY PROJECTS****Аннотация**

В статье представлены результаты исследования результативности проектов электронного гражданского участия, реализованных в России. Исследование проведено с применением качественного метода экспертных полуструктурированных интервью с ключевыми акторами (руководителями органов государственной власти и местного самоуправления, общественными активистами, разработчиками и исследователями). На основе экспертных оценок исследовалась результативность таких российских проектов электронного участия как «Платформа обратной связи», «Госпаблики», «Российская общественная инициатива» и других значимых проектов.

Целью исследования является выявление наиболее и наименее результативных проектов электронного гражданского участия в России.

Для сбора данных при проведении исследования был использован метод экспертных интервью в полуструктурированной форме. Для анализа расшифровок интервью был использован контент-анализ частоты упоминания проектов электронного участия, причин их результативности и имеющихся проблем.

Результаты исследования позволили сформировать перечень проектов электронного участия, которые, по мнению экспертов, были наиболее и наименее результативны, а также выявить ряд институциональных барьеров и оперативных проблем, препятствовавших реализации проектов.

Исследование позволило установить, что на текущем этапе развития электронного участия в России ключевую

Abstract

This article presents the results of a study examining the effectiveness of e-participation projects implemented in Russia. The study was conducted using a qualitative method of expert semi-structured interviews with key stakeholders (leaders of state and local government agencies, public activists, developers, and researchers). Based on expert assessments, the effectiveness of Russian e-participation projects such as the Feedback Platform, State publics in social networks, the Russian Public Initiative, and other significant projects was examined.

The aim of the study is to identify the most and least effective e-participation projects in Russia.

Semi-structured expert interviews were used to collect data for the study. A content analysis of the frequency of mentions of e-participation projects, the reasons for their effectiveness, and the challenges they presented was used to analyze the interview transcripts.

The study's results allowed us to compile a list of e-participation projects that, according to experts, were the most and least effective, and to identify a number of institutional barriers and operational issues that hindered project implementation. The study revealed that, at the current stage of e-participation development in Russia, centralized electronic resources created by federal government bodies play a key role, although expert assessments are mixed. At the same time, civil society is demanding expanded institutional capabilities for e-participation, embracing more proactive forms of interaction.

роль играют централизованные электронные ресурсы, созданные федеральными органами государственной власти, оцениваемые экспертами неоднозначно. В то же время со стороны гражданского общества наблюдается запрос на расширение институциональных возможностей электронного участия, подразумевающих более проактивные формы взаимодействия.

Ключевые слова:

электронное участие, электронное управление, электронное правительство, проекты электронного участия, Портал Госуслуг, Платформа обратной связи, Российская общественная инициатива, электронные обращения.

Key words:

e-participation, e-governance, e-government, projects of e-participation, Public Services Portal, Feedback platform, Russian public initiative, e-requests.

<https://doi.org/10.24412/2227-1538-2026-1-131-150>

Институционализация электронного управления и электронного гражданского участия в современный период сопровождается возникновением новых масштабных вызовов, таких как пандемия COVID-19, глобализационные процессы и осложнение внешнеполитической обстановки (Коньков, 2020; Кротенко, 2022). Данные вызовы стали катализатором как ускоренного внедрения цифровых инструментов взаимодействия между государством и гражданами, таких как ЕПГУ (Belyi, 2021), так и активной суверенизации национального Интернет-пространства (Володенков и Федорченко, 2023). Одним из приоритетных направлений деятельности органов государственной власти в цифровой среде в сложившихся условиях стало активное формирование национальных цифровых платформ, предназначенных для различных форм коммуникации граждан с органами власти (Политическая онтология, 2022). Необходимость формирования эффективных механизмов онлайн-взаимодействия между властью и гражданами, обеспечивающих учет общественного мнения, последовательно акцентируется на высшем уровне государственного управления, в том числе в выступлениях Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации. Данная установка институционализирована в ряде нормативно-правовых актов различного уровня, от Конституции РФ до нормативных актов федеральных органов государственной власти и межгосударственных стандартов, закрепляющих требования и рекомендации по вовлечению граждан в процессы выработки и принятия управленческих решений.

Современный этап развития электронного участия в России, охватывающий период с 2020 года по настоящее время, характеризуется тенденцией к централизации и институциональному упорядочению системы электронного участия, активным созданием федеральных систем и масштабированием успешных региональных практик на общенациональный уровень (Filatova et al., 2023). В этот период были внедрены такие федеральные централизованные каналы электронного участия, как ПОС (Платформа обратной связи ЕПГУ), обеспечивающая возможность направления обращений в формате «одного окна», официальные аккаунты органов власти в социальных сетях («Госпаблики»), система мониторинга обращений граждан «Инцидент-менеджмент» и некоторые другие. Важным нововведением стало формирование в субъектах Российской Федерации Центров управления регионами (ЦУР) и Муниципальных центров управления (МЦУ), выполняющих функции координации межведомственного взаимодействия и обеспечивающих оперативное реагирование на проблемные обращения граждан и запросы населения (Филатова и Чугунов, 2022). Тенденция к централизации сопровождается возникновением ряда дисфункций в функционировании существующих институтов, таких как дублирование некоторых региональных проектов с федеральными. В связи с этим сохраняет значимость исследование результативности внедренных каналов электронного участия, их потенциала в решении социально-значимых задач и вовлечении граждан в процессы публичного принятия решений, выявление преимуществ и недостатков реализованных электронных ресурсов, формирование рекомендаций для государственных структур, ответственных за реализацию проектов.

С методологической точки зрения сохраняет актуальность разработка и апробация подходов к оценке результативности каналов электронного участия. В прикладных исследованиях, посвященных оценке проектов участия граждан в электронной форме можно выделить два наиболее часто применяемых подхода: исследование электронного участия с точки зрения предложения и исследование с точки зрения спроса (Kabanov et al., 2023). В первом случае исследовательский вопрос фокусируется на том, что представляют собой электронные ресурсы, «предлагаемые» государством гражданам, оценивается широта их функциональных возможностей, доступность, удобство и т.д. Во втором случае – напротив, исследуется «спрос» аудитории на предлагаемые каналы участия, активность и вовлеченность граждан в процесс участия. Некоторыми исследователями были предприняты попытки совмещения указанных подходов к изучению каналов электронного участия, и использования комплексных методик оценки электронных ресурсов, учитывающих оба аспекта (Macintosh & Whyte 2008; Parycek, 2014). Иссле-

дования, инициированные как научным сообществом, так и аналитическими компаниями, использовали комбинацию качественных и количественных методов: материалы интервью, фокус-групп, опросов пользователей, дискурс-анализа дополнялись анализом пользовательских данных. На основе собранной информации формировалась комплексная оценка систем электронного участия по ряду аспектов, таких как политический, технический, социальный, методологический и другие. Использовалась система удельных весов для данных, собранных из разных источников с наибольшим значением данных, отображающих удовлетворенность пользователей и широту их институциональных возможностей на исследуемых ресурсах.

В статье представлены результаты исследования результативности проектов электронного гражданского участия, реализованных в России. Исследование проведено с применением качественного метода экспертных полуструктурированных интервью с ключевыми акторами (руководителями органов государственной власти и местного самоуправления, общественными активистами, разработчиками и исследователями). Задумкой исследования является рассмотрение проектов электронного участия с точки зрения всех ключевых участников процесса – прежде всего органов государственной власти и граждан, и формирование на основе собранных данных комплексных оценок, как отдельных проектов электронного участия, отмеченных экспертами как значимые, так и системы электронного участия, сформировавшейся в России, в целом.

Теоретико-методологическую основу настоящего исследования составляет неоинституциональный подход, широко применяемый в современной политической науке. Выбор данного подхода обусловлен его аналитическим потенциалом, позволяющим охватывать широкий спектр институтов и рассматривать как формализованные элементы институциональной среды – законодательство, нормативно-правовые акты и регламенты, – так и неформальные структуры, включающие негласные правила, устойчивые практики, поведенческие установки и др. (Матвеев, 2021; Патрушев, Филиппова, 2019). Методологическая база исследования опирается на положения отдельных направлений новой институциональной теории, в частности, неоинституционализма рационального выбора и исторического неоинституционализма. Концептуальные принципы первого подхода были использованы при анализе политических акторов как рациональных субъектов, осуществляющих выбор между альтернативами с целью максимизации выгоды и минимизации издержек (Weingast, 1996), а также при рассмотрении институтов как системы ограничений – «правил игры», в рамках которых осуществляется данный рациональный выбор (North, 1990). Положения исторического нео-

институционализма, в частности концепция критических моментов (Caroscia & Kelemen, 2007) и концепция эффекта колеи (Mahoney, 2000) были применены при рассмотрении внешних стимулов как одной из ключевых причин трансформаций институтов и инертного сохранения институциональных моделей, установившихся после трансформации. При определении исследовательских задач, направленных на анализ особенностей взаимодействия и коммуникации между ключевыми акторами государственной политики в сфере формирования каналов электронного участия, были использованы теоретические положения концепции принципал-агентских отношений (North, 1990; Strom, 2000; Huber & Lupia, 2001). В рамках данного подхода вышестоящие органы государственной власти рассматривались в качестве принципалов по отношению к нижестоящим структурам (агентам). Согласно базовым положениям теории, учитывалось наличие асимметрии информации между принципалами и агентами в пользу последних, а также стремление принципала к минимизации последствий данной асимметрии, в том числе путем создания механизмов контроля и восполнения дефицита информации (Либман, 2014; Григорьев и др., 2021).

Для анализа использовалась серия полуструктурированных интервью, проведенных исследовательским коллективом Центра технологий электронного правительства Института дизайна и урбанистики Университета ИТМО (ЦТЭП ИДУ ИТМО) при участии автора в 2022-2024 гг. Перечень экспертов, с которыми были проведены интервью, был сформирован по критерию принадлежности к ключевым группам акторов процесса создания, развития и эксплуатации каналов электронного участия в соответствии с моделью коммуникации, разработанной и представленной ранее (Панфилов и Чугунов, 2024). Всего было проведено 76 интервью с экспертами из 33 субъектов РФ. Список групп акторов и количество экспертов, с которыми были проведены интервью, представлены ниже. Для условного обозначения групп экспертов при обработке данных использовались указанные в скобках сокращения.

1. Государственные служащие – руководители цифрового развития, принимающие участие в разработке государственной политики и постановке задач на разработку каналов электронного участия (ГСЦ) – 27 экспертов;

2. Государственные и муниципальные служащие, ответственные за работу с каналами электронного участия в качестве пользователей (ГСУ) – 7 экспертов;

3. Лидеры общественных организаций и гражданские активисты, являющиеся активными пользователями каналов электронного участия (ОА) – 18 экспертов;

4. Руководители IT-компаний, являющихся разработчиками каналов электронного участия (РЗ) – 9 экспертов;

5. Эксперты и исследователи, специализирующиеся на изучении электронного правительства и электронного участия (ЭИ) – 15 экспертов.

Анкеты, использованные при проведении экспертных интервью, включали список от 7 до 11 вопросов, в зависимости от принадлежности эксперта к целевой группе. Всем экспертам были в том числе заданы вопросы, направленные на оценку проектов электронного участия, реализованных в России: «Какие проекты внедрения электронного гражданского участия в РФ Вы можете отметить, как значимые? Насколько, на Ваш взгляд, они были успешны, и насколько поставленные задачи были выполнены? Какие причины способствовали этому?» При проведении анализа данных автором были использованы метод контент-анализа расшифровок интервью. Было осуществлено ручное кодирование всех упоминаний проектов электронного участия экспертами по принципу: «ГСЦ07_ПОС_П» (пример). Обозначения в примере кодировке означают:

- ГСЦ07 – группа акторов, к которой относится эксперт и его порядковый номер в исследовании (например, руководитель цифрового развития с порядковым номером 7),

- ПОС – сокращенное наименование проекта электронного участия (Платформа обратной связи ЕПГУ),

- П – оценка результативности проекта экспертом (позитивная).

Упоминания, при которых эксперты выражали явно-выраженное положительное отношение к проекту («проект N был успешен», «проект M – стал важным каналом участия граждан» и т.п.) кодировались как позитивные упоминания. Упоминания, при которых эксперты выражали явно-выраженное негативное отношение к проекту («Проект N не состоялся в том виде, в котором задумывался», «проект M – является, скорее, имитацией реального участия граждан» и т.п.) кодировались как негативные упоминания. Спорные упоминания экспертами проектов, при которых их оценки невозможно было в явном виде охарактеризовать как позитивные или негативные, (например, «идея проекта N неплохая, но его результаты неоднозначны») были исключены и в последующем анализе не учитывались. При обработке и анализе данных использовалось стандартное программное обеспечение «MS_Excel», позволяющее выполнить задачи по обработке, фильтрации и визуализации данных ввиду относительно небольшого объема данных. Всего в результате обработки расшифровок интервью было выявлено 142 позитивных упоминания проектов электронного участия и 68 негативных упоминаний. В 106 из указанных случаев экспертом были указаны причины

результативности проектов (например, «активная позиция Главы региона», «сопротивление бюрократического аппарата» и т.д.). Упоминания были классифицированы по проектам, окраске упоминаний и принадлежности эксперта к той или иной группе акторов. В ходе последующего анализа оценок по каждому из проектов были определены наиболее часто-упоминаемые экспертами причины его результативности. Полученные результаты представлены в следующем разделе.

По итогам анализа мнений экспертов, была сформирована оценка ключевых проектов электронного гражданского участия, которые были реализованы в России. Сводные итоги частоты упоминания экспертами проектов, отмеченные как положительные, представлены на рисунке 1. Указанные на диаграммах процентные значения обозначают удельный вес (относительную долю) частоты упоминаний проекта от общего числа положительных упоминаний в рамках данной выборки экспертов и не являются мерой объективной результативности проекта.

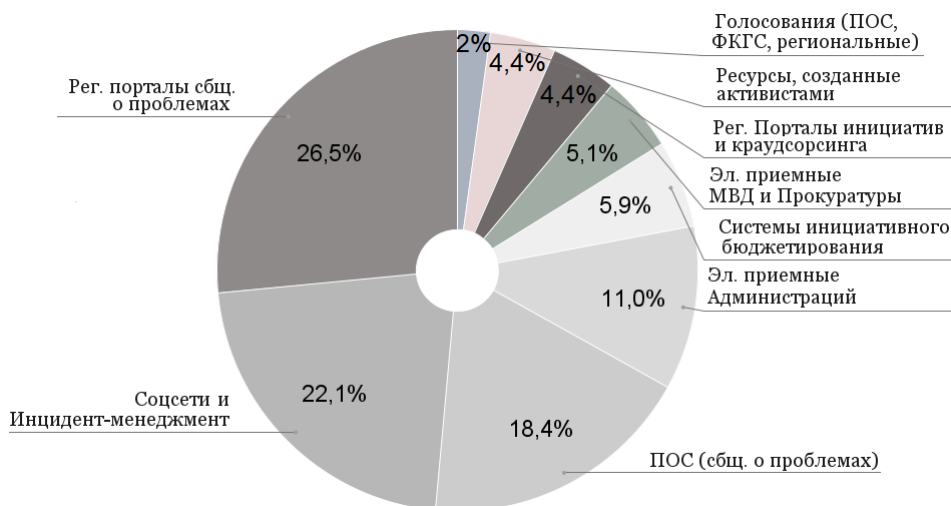


Рисунок 1 – Доля упоминаний проектов электронного участия РФ, отмеченных экспертами как успешно-состоявшиеся¹

Около половины экспертов отметило в качестве успешно-состоявшихся проектов электронного участия порталы подачи сообщений о проблемах, реализованные на региональном или муниципальном уровне («Наш город Москва», «Наш Санкт-Петербург» и другие). Удельный вес от

¹ Серия полуструктурированных интервью, проведенных ЦТЭП ИДУ ИТМО, 2022-2024 гг., N = 76.

общего числа упоминаемых проектов составил 26,5%, что является наибольшим значением из числа упомянутых проектов. Доля упоминаний каналов электронного участия этого типа в негативном ключе составила 12,1%. Некоторые руководители органов власти, курирующие цифровое развитие отметили, что в их регионах собственные порталы подачи сообщений о проблемах были созданы раньше, чем федеральный (ПОС). Многие гражданские активисты отметили, что порталы действительно позволяют решить отдельные отраслевые вопросы, связанные с проблемами городского хозяйства, такие как благоустройство, уборка мусора, проблемы ЖКХ, дорожного хозяйства, незаконной торговли и т.д. Некоторые руководители органов государственной власти ответили, что в их регионах, несмотря на внедрение ПОС, собственные порталы были преднамеренно сохранены для возможности иметь собственный ресурс. «Основной мотив сохранения своего портала состоит в том, что типовое федеральное решение никогда не сможет учесть специфику региона. Во-вторых, используя типовое решение мы не можем сами влиять на функциональность программного продукта. В-третьих, регион не имеет полноценного доступа к данным, которые собираются через ПОС и ЦУР, значит надо иметь собственные источники для аналитики.» (ГСЦ-08) - прокомментировал этот вопрос вице-губернатор одного из регионов. В то же время, эксперты отметили и ряд проблем, связанных с работой региональных порталов сообщений о проблемах, такие как проблемы межведомственного взаимодействия и долгая пересылка обращений, некомпетентность исполнителей и некачественное решение заявленных проблем, отправка формализованных ответов («отписок»), необоснованно долгое решение проблем, а также технические проблемы, такие как, ограничения на количество сообщений за период времени, недостаточная проработанность категорий сообщений и регламентов их обработки.

Вторым каналом по частоте упоминания в позитивном ключе оказались официальные сообщества органов государственной власти в социальных сетях (Госпаблики), созданных в соответствии с Федеральным законом от 14.07.2022 № 270-ФЗ. Доля положительных упоминаний данного канала составила 22,1%, отрицательных – 13,8%. При написании гражданами комментариев по в Госпабликах с упоминанием общественных проблем, производится автоматизированный сбор таких сообщений системой «Инцидент-менеджмент», используемой ЦУР'ами. Сообщения обрабатываются и направляются в ответственный орган власти или местного самоуправления для подготовки ответа гражданину. По информации от некоторых респондентов, ответы на такие сообщения готовятся в ускоренные сроки до 7 дней. Основными преимуществами использования социальных сетей в качестве канала

электронного участия, экспертами были отмечены их простота и интегрированность в обыденные формы коммуникации граждан. «Ранее проблемой являлось недостаточное использование уже укорененных инструментов коммуникации – прежде всего социальных сетей. В этом смысле я поддерживаю закон о Госпублицах – это укорененная и очень популярная социальная сеть.» (ЭИ-05). Однако, респондентами были отмечены такие недостатки взаимодействия в социальных сетях как низкий юридический статус подаваемых сообщений, отсутствие регламентов решения проблем, а также отдельные случаи блокировок аккаунтов пользователей. «Считаю, что в отличие от ПОС, негативный кейс, не работает. Обращения никак и нигде не фиксируются, не имеют никакого статуса. Имели место блокировки Губернатором и Комитетами пользователей ВКонтакте за сообщения о проблемах в комментариях.» (ОА-02) - охарактеризовал канал один из лидеров общественных организаций.

Третьим каналом электронного участия по частоте упоминаний, является канал подачи сообщений о проблемах, организованный через Платформу обратной связи Портала Госуслуг и мобильное приложение «Госуслуги. Решаем вместе». В отличие от двух предыдущих каналов, мнение по данному ресурсу оказалось более неоднозначным. Доля положительных (18,4%) и отрицательных (17,2%) мнений о проекте оказались близки друг к другу. Так же, как и в случае с социальными сетями, подавляющее большинство положительных отзывов было дано экспертами – государственными служащими (целевые группы 1 и 2). Данную закономерность можно объяснить тем, что большинство интервью с представителями органов власти было взято в период 2022 гг., когда ПОС еще находился на этапе внедрения, происходило активное подключение государственных организаций к платформе. В связи с этим, руководителями органов власти, специализирующихся на цифровом развитии, проект рассматривался как приоритетный и инновационный. Положительные и отрицательные мнения экспертов остальных трёх групп разделились примерно поровну. Некоторые представители общественных организаций отметили, что им удаётся эффективно взаимодействовать через него с ответственными структурами и они используют этот канал в повседневной деятельности. В качестве основных преимуществ данного канала, респондентами были отмечены: доступность для всех регионов, унифицированность, простота, а также высокий юридический статус обращений, регулируемый Федеральным законом от 02.05.2006 №59-ФЗ. «ПОС – значительный шаг вперед в части унификации, однообразия по регионам – предоставление равных возможностей. Если раньше петербуржцы и москвичи хвастались перед жителями других регионов, что у нас есть такой инструмент,

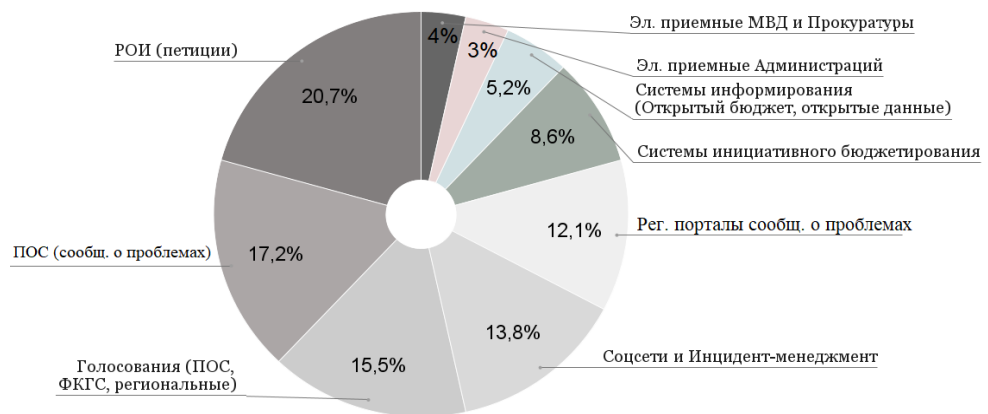
то теперь инструмент есть у всех.» (ОА-08). Однако среди представителей всех пяти групп экспертов нашлись те, кто высказал аргументированную критику в отношении подходов к коммуникации, используемых в данном канале. Среди представителей органов власти, с критикой в отношении ПОС выступили в основном представители тех регионов, в которых на момент внедрения уже были собственные порталы. В частности, были высказаны замечания к тому, что ПОС ориентирован больше на работу федеральных структур, а региональные органы имеют ограниченный доступ к обрабатываемым в нём данным, аналитике и отчетам, вследствие чего сложно использовать их в работе. Эксперты из второй группы отметили и ряд других организационных и технических проблем, характерных для работы в ПОС, например, ограниченный перечень подключенных организаций, выделение на одну организацию только одного личного кабинета, закрепленного за ответственным сотрудником и др. Не менее развёрнутую обратную связь дали и разработчики, отметив преимущества своих технических решений перед ПОС. Стоит отметить, что фактором, влияющим на повышенное количество негативных отзывов о ПОС со стороны разработчиков региональных решений, является нахождение двух данных каналов в конкурентном отношении по отношению друг к другу. Внедрение ПОС привело к потере ИТ-компаниями части своих заказов и доходов в связи с отказом органов власти ряда регионов от собственных порталов и полном переходе на ПОС. «Классификатор ПОС в отличие от регионального портала, разработанного нашей компанией, слишком общий и недостаточно проработанный. Происходит размытие важных сообщений по общим укрупненным категориям, и ЦУР и Губернатор не видят общую картину.» (РЗ-05).

Электронные приёмные по результатам анализа данных, собранных в интервью, можно охарактеризовать как менее упоминаемый, но более положительно характеризуемый канал участия граждан. Доля положительных упоминаний этого канала составила 11%, а отрицательных – 3%. Данный канал является региональным, но предусмотренным федеральными нормативно-правовыми актами, в частности Федеральным законом от 27.07.2010 №227-ФЗ. Канал является достаточно типовым и представляет собой окно подачи обращений, чаще всего размещённое на сайте региональных органов власти. Сообщения, поданные гражданами через электронную приёмную, имеют официальный статус обращений граждан и обрабатываются органами власти в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 №59-ФЗ. Подавляющее большинство экспертов, упомянувших электронные приёмные как значимые, относились к экспертной группе 3 (общественные активисты). В качестве ключевого преимущества канала эксперты отметили высокую

юридическую значимость подаваемых через него обращений и возможность апеллировать к нему при возникновении спорных ситуаций. Некоторые общественные активисты, ведущие активную переписку с органами власти по городским проблемам, и использующие для этого разные каналы, отметили, что в случае подачи идентичных обращений через разные каналы, электронные приемные оказывались наиболее эффективны. «Если ты пишешь официальное письмо – даже если получаешь в ответ отписку, то проблема все равно где-то откладывается, а через порталы нет, она не откладывается нигде, добиваются чтобы человек отвязался и все.» (ОА-02). Некоторые респонденты также отметили в положительном ключе электронные приёмные силовых и контрольно-надзорных органов (МВД, Прокуратура, Административно-техническая инспекция и др.).

На рисунке 2 отображена частота упоминания экспертами проектов, отмеченных как не состоявшиеся и не пользующиеся спросом у населения.

Рисунок 2 – Доля упоминаний проектов электронного участия РФ, отмеченных экспертами как неуспешные и не состоявшиеся¹



Портал «Российская общественная инициатива» (РОИ) по результатам анализа данных, собранных в рамках экспертных интервью, оказался каналом с наибольшей долей негативных упоминаний – 20,7%. Эксперты охарактеризовали проект как значимый, но указали на то, что он не состоялся в том виде, в котором задумывался. Некоторые эксперты-исследователи отметили, что портал РОИ – проект наиболее близкий концептуально к принципам электронной демократии, но он не состоялся в том виде, в котором задумывался изначально. В качестве основных недостатков эксперты отметили

¹ Серия полуструктурированных интервью, проведенных ЦТЭП ИДУ ИТМО, 2022-2024 гг., N = 76.

излишне усложненный порядок сбора подписей (например, действие временного ограничения в один год и невозможность объединения близких по смыслу петиций), а также недостаточно прозрачный механизм рассмотрения петиций. Один из экспертов, участвовавший в разработке портала, отметил, что проект столкнулся с проблемой сопротивления со стороны бюрократического аппарата, представители которого не видели в нем пользы для самих себя. В результате проект имел серьёзные организационные проблемы, такие как недостаток финансирования и пиара, отсутствие цикла получения обратной связи от общественности. «Не работающий в случае России проект. Проблема в том, что не соблюдается логика и концепция изначальной задумки проекта. Даже если инициатива набирала нужно число голосов - она попадала не в Государственную Думу, а на промежуточное рассмотрение в комиссию, где могла быть отклонена. Идея оказалась дескредетирована.» (ЭИ-07). Некоторые общественные активисты, имеющие опыт запуска петиций на РОИ, также высказались о портале негативно, отметив, что порядок сбора подписей излишне усложнен, и преодолеть установленный барьер практически невозможно.

Ещё одним каналом электронного гражданского участия, мнения экспертов о котором оказались преимущественно негативными (доля негативных упоминаний – 15,5%), оказались электронные голосования за проекты, организованные органами власти. В рамках данного раздела были объединены мнения экспертов по трём упомянутым ими ресурсам для электронных голосований: ПОС, портал «Формирование комфортной городской среды» и электронные голосования на региональных порталах. Данное обобщение было произведено по причине того, что организационные и функциональные особенности коммуникации власти и граждан на данных ресурсах принципиально не отличаются, и, в большинстве случаев, эти проекты были названы экспертами в качестве одного канала. В качестве основного минуса канала экспертами были отмечена недостаточная институциональная значимость канала в принятии решений гражданами, отсутствие возможности для граждан предлагать собственные инициативы и низкая активность органов власти при публикации голосований. «Технически инструмент позволяет организовывать инструменты участия. Но к подходу отношусь критически, поскольку все сводится к выбору на самой последней стадии, не когда проект задумывается, а когда уже сформирован. При голосовании используется бинарный подход с выбором между двумя не всегда самыми лучшими вариантами.» (ОА-11). Большинство негативных мнений было высказано общественными активистами, имеющими опыт использования данных каналов в качестве пользователей, а также экспертами-исследователями. Некоторые

государственные и муниципальные служащие также отметили, что канал голосований на данный момент не имеет высокой значимости и не пользуется популярностью ни у них самих, ни у населения.

Также в качестве значимых некоторыми экспертами были отмечены следующие каналы участия: порталы инициативного бюджетирования, региональные порталы электронных инициатив и краудсорсинга, каналы, созданные общественными активистами, системы информирования (открытый бюджет, открытые данные и др.); системы участия в сфере ЖКХ (ГИС ЖКХ, «Электронный дом» г. Москва и др.), обращения в органы власти по электронной почте, телефонные прямые линии, личные обращения в органы власти, портал петиций change.org. Однако значимость этих каналов отметило небольшое число экспертов, что может свидетельствовать об их недостаточном уровне институционализации и освещённости в информационном поле.

Сравнительный анализ экспертных оценок ключевых проектов, которые концептуально можно отнести к электронному участию, показал, что большинство каналов электронного участия, реализованных на сегодняшний день в России, направлены на обращения по уже существующим проблемам (ПОС, региональные порталы сообщений о проблемах, комментарии в Госпабликах и др.), голосования по отдельным отраслевым вопросам, таким как благоустройство и развитие общественных пространств (Электронные опросы, проект «ФКГС» и др.), а также практики информирования граждан о деятельности органов власти и местного самоуправления (информационные сайты органов власти, социальные сети, порталы открытых данных и др.). При этом институциональные возможности граждан в части влияния на управленческие решения через электронные каналы ограничены возможностью генерировать информацию о проблемах, имеющихся на определенной территории, тем самым стимулируя ее доведение до ответственных органов власти и последующее решение. Ключевые проекты, относящиеся к ранним этапам развития электронного участия, предполагающие преимущественно проактивные формы коммуникации и ведущую роль граждан в выдвижении идей, такие как портал «Российская общественная инициатива» и некоторые ресурсы, созданные активистами, были охарактеризованы большинством экспертов как не успешные. В то же время результаты интервью подтвердили, что такие проекты, как региональные порталы сообщений о проблемах, имеющие управленческий и информационно-аналитический потенциал и позволяющие вышестоящим органам власти собирать данные о проблемах и качестве их решения исполнителями, получили новый виток развития и, фактически, были воспроизведены федеральными органами государственной власти. Создание единой централизованной системы электронного уча-

ствия, включающей в себя такие каналы как ПОС, Госпаблики, «Инцидент-менеджмент» и новых субъектов государственной политики в сфере электронного участия (ЦУР, МЦУ, институт региональных кураторов из АНО «Диалог. Регионы» и др.) стало своего рода «критическим моментом» (Sarocchia, & Kelemen, 2007), вызвавшим институциональную трансформацию системы электронного участия на уровне регионов и муниципалитетов и ее дальнейшее развитие в изначально-заданной управленческой «колее» (Mahoney, 2000). Внедрение единых федеральных каналов электронного участия, привело к выбору органами власти субъектов РФ разных стратегий адаптации региональных институтов под новые «правила игры» и формированию в регионах разных моделей электронного участия, как с использованием собственных каналов, так и без них (Kabanov et al., 2023).

С точки зрения концепции принципал-агентских отношений, каналы подачи обращений позволили вышестоящим органам власти, выступающим в роли принципалов, осуществлять мониторинг информации об общественных проблемах, имеющихся на той или иной территории и качестве реагирования на эти проблемы ответственных исполнителей, что стало активно использоваться федеральными органами власти при составлении рейтингов и ранжировании региональных органов власти по степени эффективности¹. Данный цифровой инструмент позволил агентам и принципалам достигнуть частичного решения проблемы «асимметрии информации» (Либман, 2014). В свою очередь, нижестоящие органы власти и местного самоуправления, выступая в роли агентов и действуя рационально, стремятся к большей самостоятельности при обработке информации об электронном участии, что выражается, в том числе, в стремлении к сохранению собственных региональных каналов электронного участия.

Примечательным, по мнению автора, оказалось то, что два ключевых проекта, реализованных федеральными органами власти, и предполагающих обязательное внедрение во всех регионах (ПОС и Госпаблики), по мнениям экспертов, оказались наиболее неоднозначными, и получили сопоставимое количество как положительных, так и негативных оценок. Полученные результаты демонстрируют рациональный характер поведения каждой из ключевых групп акторов и их стремление к максимизации собственной полезности и минимизации ресурсных издержек (управленческих, репутационных, информационных и иных) в ходе осуществления деятельности по созданию, развитию и эксплуатации каналов электронного участия. Наиболее положи-

¹ Рейтинг субъектов Российской Федерации по внедрению Платформы обратной связи на апрель 2025 года (2025). Минцифры России. https://adm.digital.gov.ru/app/uploads/2025/04/b94b65_rejting_pos-1-kv.-2025-god.pdf.

тельно как происходящие изменения, так и созданные федеральные каналы, охарактеризовали руководители органов власти, ответственные за цифровое развитие регионов (группа 1 - ГСЦ). Это потенциально может быть объяснено тем, что данные эксперты являются фактическими исполнителями по внедрению указанных проектов, и, действуя рационально, не заинтересованы в их критике. Государственные и муниципальные служащие, осуществляющие работу с каналами электронного участия в качестве пользователей (группа 2 - ГСУ), высказались об изменениях более нейтрально и, в ряде случаев высказали критические замечания к их работе. Это может быть объяснено тем, что в отличие от руководителей цифрового развития, деятельность экспертов данной группы сопряжена с непосредственной эксплуатацией каналов электронного участия. Внедрение новых каналов электронного участия фактически является для большинства государственных и муниципальных служащих дополнительной нагрузкой, в ходе которой они сталкиваются с их недостатками и проблемными ситуациями. Общественные активисты (группа 3 - ОА, разработчики (группа 4 - РЗ), а также часть экспертов-исследователей (группа 5 - ЭИ) и государственных служащих высказались об изменениях с долей критики, отметив, что помимо вовлечения граждан в процесс принятия решений, централизованные каналы направлены в том числе на решение других задач управленческого характера, такие как сбор данных об имеющихся на той или иной территории проблемах и качестве их решения ответственными исполнителями. В то же время, со стороны экспертов, являющихся представителями общественных организаций, был отмечен запрос на расширение институциональных возможностей электронного участия, направленных на более проактивные формы взаимодействия, создание новых возможностей граждан выдвигать свои идеи и предложения, которые были бы юридически значимы, а также прозрачных механизмов учета рассмотрения органами власти таких инициатив. Примерами таких институтов могут служить проекты инициативного (партиципаторного) бюджетирования, порталы электронных инициатив и краудсорсинга, позволяющие выдвигать предложения и совместно с органами власти и местного самоуправления реализовывать собственные общественно-значимые идеи.

Произведенный анализ экспертных оценок результативности проектов электронного участия в России позволил сформулировать ряд как теоретико-методологических, так и практических выводов. Теоретическая ценность исследования заключается в уточнении преимуществ, недостатков и особенностей функционирования проектов электронного участия в условиях централизации. Результаты анализа подтвердили выводы некоторых более ранних авторитетных исследований (Аутсорсинг политических, 2021; Политиче-

ская онтология, 2022), о перспективах рассмотрения института электронного участия не только как канала взаимодействия власти и граждан, но и в более широком контексте, как многофакторного процесса, способствующего трансформациям существующих политических институтов, видоизменяющего принципы взаимодействия акторов государственной политики, создающего новые институциональные дисфункции и зоны неопределенности. Формирование институтов электронного участия представляет собой динамический процесс постоянного взаимодействия множества акторов государственной политики, преследующих собственные цели и интересы. Институционализация новых каналов коммуникации граждан с органами власти нарушает сложившийся баланс институтов и принципов взаимодействия между акторами, что приводит к поиску ими новых форм согласия. В результате этого при реализации некоторых проектов возникают институциональные барьеры, что было показано на примере портала «Российская общественная инициатива», который изначально позиционировался федеральными органами власти как ключевой проект системы электронного участия, но в итоге не получил должного развития и уровня институционализации и не стал результативной устоявшейся практикой учета общественного мнения.

К методологическим результатам исследования следует отнести апробацию подхода к изучению проектов электронного участия при использовании качественного метода экспертных полуструктурированных интервью. Результаты анализа экспертных оценок, отражающих мнения основных участников исследуемого процесса, позволили комплексно взглянуть на сформировавшуюся в России систему электронного участия, рассмотреть преимущества и недостатки тех проектов, которые эксперты отметили, как значимые. Данный подход позволил также произвести сравнения мнений представителей разных групп акторов по рассматриваемым проектам, сопоставляя мнения пользователей каналов электронного участия в лице граждан и представителей общественных организаций с мнениями представителей органов власти и разработчиков, являющихся их создателями и администраторами. Сформированный по результатам исследования набор данных может быть использован для сопоставления с данными из других источников (например, опросами пользователей и пользовательскими данными об активности на электронных ресурсах) при формировании комплексных оценок результативности проектов.

Практическим результатом проведенного исследования являются выявленные закономерности функционирования системы электронного участия в России, а также преимущества и недостатки тех проектов, которые эксперты отметили, как значимые. В частности, был сформулирован перечень

наиболее успешных проектов электронного участия по частоте упоминания экспертами (региональные порталы сообщений о проблемах, электронные приемные и др.). Был сформулирован аналогичный перечень проектов, которые, по мнению экспертов, были наименее успешными (РОИ, электронные голосования за проекты и др.). Материалы, полученные по результатам экспертных интервью, позволили выявить ряд институциональных барьеров и оперативных проблем, препятствовавших результативной реализации проектов. К такого рода проблемам, продемонстрированным на примерах порталов «Российская общественная инициатива» и порталам электронных голосований, следует отнести несоответствие нормативно-правовой базы целям и задачам проектов, сопротивление нововведениям со стороны бюрократического аппарата, недостаточное освещение проекта в средствах массовой информации, неготовность населения некоторых территорий к вовлечению в процесс участия и некоторые другие проблемы.

По мнению автора, сохраняет свою актуальность исследования следующих концептуальных и прикладных аспектов электронного участия.

К перспективным направлениям прикладных исследований следует отнести, во-первых, оценку фактической результативности как отдельных проектов электронного участия, так и сформировавшихся систем электронного гражданского участия в разных странах и на разных территориях. Данный анализ позволит выявить институциональные, технологические и иные проблемы систем электронного участия в части возможностей решения проблем граждан и вовлечения граждан в принятие общественно-значимых политических и управленческих решений. Во-вторых, представляется актуальным исследование соотношения технологических и информационных условий для участия фактическому запросу граждан, степени их активности и вовлеченности, выявление новых каналов и моделей взаимодействия, которые можно будет считать конструктивными, взаимно-обогащающими и способствующими продуктивному учету мнения граждан при реализации государственной политики. Предложенный в рамках настоящего исследования подход позволяет производить подобный анализ и выявлять несоответствия между запросом граждан и текущей реализацией проектов, предлагаемой органами государственной власти и местного самоуправления. В-третьих, интерес представляет помещение в фокус исследования неформальных институтов и факторов, влияющих на динамику развития систем электронного участия и опосредованно способствующих институциональной трансформации других политических институтов и форм взаимодействия акторов. Исследование не только формальных и структурированных, но и неформальных и неструктурированных институтов реализации проектов электронного

участия, таких как попытка органов власти решить проблему асимметрии информации в условиях принципал-агентских отношений, позволит расширить концептуальное понимание роли института электронного гражданского участия в государственной политике, учесть возможные институциональные барьеры и дисфункции при реализации подобных проектов.

Литература

Belyi, V. & Chugunov, A. (2021). E-Government Services Introduction Effects in the Covid-19 Pandemic: 2020-2021 Surveys Results. Scientific Services & Internet 2021. CEUR Workshop Proceedings, 3066, 147-155.

Capoccia, G. & Kelemen, R. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. World Politics, 59(3), 341-369. <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>.

Filatova, O. & Chugunov, A. & Bolgov, R. (2021). Transformation of the Electronic Participation System in Russia in the Early 2020s: Centralization Trends. Proceedings of Topical Issues in International Political Geography, 309-319. https://doi.org/10.1007/978-3-031-20620-7_27.

Huber, J. & Lupia, A. (2001). Cabinet Instability and Delegation in Parliamentary Democracies. American Journal of Political Science, 45(1), 18-32. <https://doi.org/10.2307/2669357>.

Kabanov, Yu. & Chugunov, A., Panfilov, G. (2023) Drivers of e-Participation performance from a supply-side perspective: the case of the Russian regions. ICEGOV 2023: 16th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance Belo Horizonte Brazil September 26-29, 2023. NY.: ACM, 191-196. <http://doi.org/10.1145/3614321.3614347>.

Macintosh, A. & Whyte, A. (2008) Towards an evaluation framework for e-participation. Transforming Government People Process and Policy, 2(1), 16-30. <http://doi.org/10.1108/17506160810862928>.

Mahoney, J., (2000). Path dependence in historical sociology. Theory and Society, 29(4), 507-548.

North, D. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Parycek, P. & Sachs, M., Sedy, F., Schossbock, J. (2014) Evaluation of an E-participation project: lessons learned and success factors from a cross-cultural perspective electronic participation. 6th IFIP International Conference on Electronic Participation (e-Part), 128-140. http://doi.org/10.1007/978-3-662-44914-1_11.

Strom, K. (2000). Delegation and Accountability in Parliamentary Democracy. European Journal of Political Research, 37 (3), 261-290. <https://doi.org/10.1023/A:1007064803327>.

Weingast, B. (1996). Political Institutions: Rational Choice Perspectives. A New Handbook of Political Science. Chapter: Rational Choice Perspectives on Institutions. <https://doi.org/10.1093/0198294719.003.0005>.

Аутсорсинг политических суждений: проблемы коммуникации на цифровых платформах (2021). Под редакцией Л. В. Сморгунова. Политическая энциклопедия (РОССПЭН).

Володенков, С. В. & Федорченко, С. Н. (2023) Новые социально-политические вызовы государственному суверенитету в цифровую эпоху (по материалам международ-

ного экспертного исследования). Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки, 1(6), 31–57. <https://doi.org/10.55959/MSU0868-4871-12-2023-1-6-31-57>.

Григорьев, И. С. & Декальчук, А. А., Губайдуллина, С. Ш. (2021). Организация власти в многоуровневых политических системах и обмен ресурсами: голоса, бюджеты, информация. Полис. Политические исследования, 1, 169–181. <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.01.12>

Коньков, А. Е. (2020) Цифровизация политики vs политика цифровизации. Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения, 13(1), 47–68. <https://doi.org/10.21638/spbu06.2020.104>.

Кротенко, Т. Ю. (2022). Пандемия COVID-19 как триггер цифровизации общества, государства и бизнеса. Управление, 10(2), 80–87. <https://doi.org/10.26425/2309-3633-2022-10-2-80-87>.

Либман, А. М. (2014). Информационная асимметрия в федерациях. Пространственная экономика, 4, 9–25. <https://doi.org/10.14530/se.2014.4.009-025>

Матвеев, А. А. (2021). Прошлое, настоящее и будущее неоинституционального подхода в политической науке. Управленческое консультирование, 5, 45–62. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-5-45-62>.

Панфилов, Г. О. & Чугунов, А. В. (2024). Централизация системы электронного гражданского участия в Российской Федерации: данные экспертных интервью. Управленческое консультирование, 5, 253–264. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2024-5-253-264>.

Патрушев, С. В. & Филиппова, Л. Е. (2019). Институционализм и неоинституционализм. Современная политическая наука: Методология: Научное издание. Аспект Пресс, 101–137.

Политическая онтология цифровизации и государственная управляемость (2022). Под редакцией Л. В. Сморгунова. Аспект Пресс.

Филатова, О. Г. & Чугунов, А. В. (2022). Развитие экосистемы электронного участия в России в начале 2020-х: роль социальных медиа и центров управления регионами. Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК, 18 (2), 120–137.

References

Belyi, V., & Chugunov, A. (2021). E-government services introduction effects in the Covid-19 pandemic: 2020–2021 surveys results. *Scientific Services & Internet 2021. CEUR Workshop Proceedings*, 3066, 147–155.

Capoccia, G., & Kelemen, R. D. (2007). The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341–369. <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>

Filatova, O., Chugunov, A., & Bolgov, R. (2021). Transformation of the electronic participation system in Russia in the early 2020s: Centralization trends. In *Proceedings of Topical Issues in International Political Geography* (pp. 309–319). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-20620-7_27

Grigoriev, I. S., Dekalchuk, A. A., & Gubaydullina, S. Sh. (2021). Organization of power in multi-level political systems and exchange of resources: votes, budgets, information. *Polis. Politicheskie Issledovaniya*, (1), 169–181. <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.01.12>

Huber, J. D., & Lupia, A. (2001). Cabinet instability and delegation in parliamentary democracies. *American Journal of Political Science*, 45(1), 18–32. <https://doi.org/10.2307/2669357>

Kabanov, Yu., Chugunov, A., & Panfilov, G. (2023). Drivers of e-participation performance from a supply-side perspective: The case of the Russian regions. In *ICEGOV 2023: 16th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*,

Belo Horizonte, Brazil, September 26–29, 2023 (pp. 191–196). Association for Computing Machinery. <https://doi.org/10.1145/3614321.3614347>

Konkov, A. E. (2020). Tsifrovizatsiya politiki vs politika tsifrovizatsii [Digitalization of politics vs politics of digitalization. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo Universiteta. Mezhdunarodnye Otnosheniya*, 13(1), 47–68. <https://doi.org/10.21638/spbu06.2020.104>

Krotenko, T. Yu. (2022). The COVID-19 pandemic as a trigger for the digitalization of society, state and business. *Upravlenie*, 10(2), 80–87. <https://doi.org/10.26425/2309-3633-2022-10-2-80-87> (In Russ)

Libman, A. M. (2014). Information asymmetry in federations. *Prostranstvennaya Ekonomika*, (4), 9–25. <https://doi.org/10.14530/se.2014.4.009-025>

Macintosh, A., & Whyte, A. (2008). Towards an evaluation framework for e-participation. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 2(1), 16–30. <https://doi.org/10.1108/17506160810862928>

Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507–548.

Matveev, A. A. (2021). Past, present and future of the neo-institutional approach in political science. *Upravlencheskoe Konsul'tirovanie*, (5), 45–62. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-5-45-62> (In Russ)

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Panfilov, G. O., & Chugunov, A. V. (2024). Centralization of the e-participation system in the Russian Federation: Data from expert interviews. *Upravlencheskoe Konsul'tirovanie*, (5), 253–264. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2024-5-253-264> (In Russ)

Parycek, P., Sachs, M., Sedy, F., & Schossbock, J. (2014). Evaluation of an e-participation project: Lessons learned and success factors from a cross-cultural perspective. In 6th IFIP International Conference on Electronic Participation (e-Part) (pp. 128–140). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-662-44914-1_11

Patrushev, S. V., & Filippova, L. E. (2019). Institutsionalizm i neoinstitutsionalizm [Institutionalism and neo-institutionalism]. In *Sovremennaya politicheskaya nauka: Metodologiya* (pp. 101–137). Aspekt Press. (In Russ)

Smorgunov, L. V. (Ed.). (2021). *Autorsing politicheskikh suzheniy: problemy kommunikatsii na tsifrovyykh platformakh* [Outsourcing political judgments: Problems of communication on digital platforms]. Politicheskaya entsiklopediya (ROSSPEN). (In Russ)

Smorgunov, L. V. (Ed.). (2022). *Politicheskaya ontologiya tsifrovizatsii i gosudarstvennaya upravlyaemost'* [Political ontology of digitalization and state governability]. Aspekt Press. (In Russ)

Strom, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracy. *European Journal of Political Research*, 37(3), 261–290. <https://doi.org/10.1023/A:1007064803327>

Volodenkov, S. V., & Fedorchenko, S. N. (2023). New socio-political challenges to state sovereignty in the digital age (based on materials from an international expert study). *Vestnik Moskovskogo Universiteta. Seriya 12. Politicheskie Nauki*, 1(6), 31–57. <https://doi.org/10.55959/MSU0868-4871-12-2023-1-6-31-57> (In Russ)

Weingast, B. R. (1996). Political institutions: Rational choice perspectives. In R. E. Goodin & H.-D. Klingemann (Eds.), *A new handbook of political science* (pp. 167–190). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0198294719.003.0005>

Для цитирования: Панфилов, Г. О. Электронное гражданское участие в России: оценка результативности ключевых проектов / Г. О. Панфилов // PolitBook. – 2026. – № 1. – С. 131–150. – DOI 10.24412/2227-1538-2026-1-131-150.