

Министерство науки и высшего образования  
Российской Федерации

УНИВЕРСИТЕТ ИТМО

Некоммерческое партнерство ПРИОР Северо-Запад

## **ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНЕ В ЭЛЕКТРОННОЙ СРЕДЕ**

**Выпуск 5**

**Труды XXIV Международной  
объединенной научной конференции  
«Интернет и современное общество»,  
IMS-2021, Санкт-Петербург,  
24–26 июня 2021 г.**

**Сборник научных трудов**

 УНИВЕРСИТЕТ ИТМО

Санкт-Петербург

2021

УДК 328:316.77  
ББК 73  
Г72

Рецензенты:

*докт. полит. наук, проф. В.А. Ачкасова, докт. физ.-мат. наук Н.В. Борисов*

Редколлегия:

*Л.А. Видясова, Д.Е. Прокудин, Л.В. Сморгунов, О.Г. Филатова (зам. председателя)  
А.В. Чугунов (председатель)*

Ответственные редакторы издания:

*канд. политич. наук А.В. Чугунов, канд. филос. наук О.Г. Филатова*

Г72 **Государство и граждане в электронной среде.** Выпуск 5 (Труды XXIV Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2021, Санкт-Петербург, 24 – 26 июня 2021 г. Сборник научных трудов). — СПб: Университет ИТМО, 2021. — 152 с.  
ISSN 2541-979X

В сборник включены тексты статей на русском языке, представленные на международном семинаре «Электронное управление 2021» (International Workshop IMS «E- Governance 2021»), который был проведен в рамках XXIV Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество» (Internet and Modern Society - IMS). Работы прошли рецензирование и отобраны в результате конкурсной процедуры. Сборник снабжен авторским указателем.

Издание адресовано научным работникам, преподавателям, аспирантам и магистрантам, изучающим междисциплинарные проблемы влияния информационно-коммуникационных технологий на трансформацию социальных и политических отношений в современном обществе.

Информация о конференции «Интернет и современное общество» представлена на сайте объединенной конференции (<http://ims.itmo.ru>). Все статьи и тезисы докладов конференции IMS публикуются в открытом доступе (лицензия Creative Commons — CC-BY 3.0 Unported) адресу <https://ojs.itmo.ru/>. Сборники научных статей, издаваемые в рамках конференции IMS с 2011 года, размещаются в Научной электронной библиотеке (<http://elibrary.ru/>) и РИНЦ.

Подготовка международного семинара и формирование сборника осуществлялись в сотрудничестве с Российской ассоциацией политической науки и при поддержке Комитета по науке и высшей школе Санкт-Петербурга.

УДК 328:316.77  
ББК 73

 **УНИВЕРСИТЕТ ИТМО**

**Университет ИТМО** — ведущий вуз России в области информационных и фотонных технологий, один из немногих российских вузов, получивших в 2009 году статус национального исследовательского университета. С 2013 года Университет ИТМО — участник программы повышения конкурентоспособности российских университетов среди ведущих мировых научно-образовательных центров, известной как проект «5 в 100». Цель Университета ИТМО — становление исследовательского университета мирового уровня, предпринимательского по типу, ориентированного на интернационализацию всех направлений деятельности.

© Университет ИТМО, 2021

© Авторы, 2021

## XXIV Международная объединенная научная конференция «Интернет и современное общество» (IMS-2021)

Санкт-Петербург, 24–26 июня 2021 г.

<http://ims.ifmo.ru>

Конференция «**Интернет и современное общество**» (Internet and Modern Society – IMS) проводится в Санкт-Петербурге ежегодно с 1998 г. С 2014 г. конференция проводится как международное научное мероприятие, с 2016 г. – в рамках **Недели технологий информационного общества** в Санкт-Петербурге. Объединенная конференция «**Интернет и современное общество**» в 2021 г. была проведена при поддержке Комитета по науке и высшей школы Санкт-Петербурга.

Конференция названа объединенной, т.к. научная программа конференции консолидирует серию специализированных международных и российских научных конференций, симпозиумов, семинаров, круглых столов и других мероприятий, посвященных специальным вопросам развития технологий информационного общества. Отдельные специализированные и проблемно-ориентированные мероприятия проводятся в сотрудничестве с партнерскими организациями.

Основные мероприятия **Недели технологий информационного общества** в 2021 г. состоялись в Санкт-Петербурге в очно-дистанционном формате.

- Международная конференция «**Digital Transformation & Global Society**» (DTGS-2021): состоялась в онлайн-формате с 23 по 24 июня (рабочий язык – английский). Организаторы: Университет ИТМО и НИУ «Высшая школа экономики», Санкт-Петербург (<http://dtgs-conference.org/>).
- Сессии объединенной конференции «**Интернет и современное общество**» проходили с 24 по 26 июня в Университете ИТМО и сопровождались онлайн-включением докладчиков из других стран и регионов России на платформе Zoom. Организаторы конференции IMS-2021: Университет ИТМО и Некоммерческое партнерство ПРИОР Северо-Запад.
- Симпозиум молодых ученых «**Цифровые трансформации: перспективные социально-экономические и гуманитарные исследования**»: 24 июня (рабочий язык – русский, организатор: Университет ИТМО) прошел в комбинированном (очно и онлайн) варианте и в дистанционном формате (Zoom) состоялась постерная сессия **Youth Forum** международной конференции Digital Transformation and Global Society (DTGS 2021, рабочий язык – английский).
- В программе объединенной конференции в 2021 году были проведены традиционные специализированные международные семинары, включающие сессии на русском и английском языках:
  - 25 – 26 июня: Международный семинар «**Киберпсихология**» (Internet Psychology – IntPsy-2021);
  - 25 июня: Международный семинар «**Электронное управление**» (E-Governance-2021);
  - 25 июня: Международный семинар «**Компьютерная лингвистика**» (Computational Linguistics – CompLing-2021).

В рамках объединенной конференции традиционно организуются и специализированные экспертные мероприятия:

- Экспертный круглый стол Некоммерческого партнерства ПРИОР Северо-Запад «**Экосистема городских сервисов “Цифровой Петербург”**»: программа создания и

**развития»** состоялся 24 июня при поддержке Санкт-Петербургского информационно-аналитического центра.

- 26 июня был проведен Международный экспертный семинар **«Инициативное бюджетирование и открытость бюджетного процесса: вызовы цифровой трансформации»**. Семинар был организован при поддержке Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России и Межрегионального центра «Стратегия».

Отбор докладов на конференции и текстов для публикации производится по результатам «слепого» рецензирования членами программного комитета с использованием международной системы сопровождения научных конференций EasyChair.org.

По результатам объединенной конференции IMS-2021 издаются три сборника научных трудов (серийные издания), сборник тезисов на русском языке и сборник статей на английском языке:

- Информационное общество: образование, наука, культура и технологии будущего (ISSN 2587-8557), вып. 5;
- Государство и граждане в электронной среде (ISSN 2541-979X), вып. 5;
- Компьютерная лингвистика и вычислительные онтологии (ISSN 2541-9781), вып. 5;
- Интернет и современное общество: сборник тезисов докладов IMS-2021.

Статьи, представленные для докладов на английском языке и прошедшие рецензирование международным программным комитетом, публикуются в сборнике **«IMS2021 Proceedings»** (издание CEUR-WS: Free Open-Access Proceedings for Scientific Conferences and Workshops) на английском языке с индексацией в DBLP и Scopus. В сборник CEUR включены также научные статьи, отобранные на конкурсной основе за авторством молодых ученых – участников Youth Forum международной конференции Digital Transformation and Global Society.

Традиционно по результатам проведения объединенной конференции готовится к изданию специальный номер научного журнала **International Journal of Open Information Technologies** (INJOIT - <http://injoit.org/>), в который включаются статьи по результатам докладов, получивших рекомендации к публикации в расширенном формате.

Электронные версии сборников конференции размещаются в свободном доступе (лицензия Creative Commons - CC-BY 3.0 Unported) на сайте материалов конференции **«Интернет и современное общество»** (<http://ojs.itmo.ru>). С 2017 года всем статьям присваивается международный идентификатор DOI, а информация на уровне метаданных размещается в информационной системе CrossRef (<https://search.crossref.org>). Метаданные сборников размещаются в Научной электронной библиотеке (<https://elibrary.ru>), а все статьи и тезисы индексируются в Российском индексе научного цитирования (РИНЦ).

## ПРОГРАММНЫЙ КОМИТЕТ КОНФЕРЕНЦИИ

### Председатель Программного комитета:

Васильев В.Н., докт. техн. наук, чл.-корр. РАН, ректор Университета ИТМО

### Заместители председателя Программного комитета:

Борисов Н.В., докт. физ.-мат. наук, заведующий кафедрой информационных систем в искусстве и гуманитарных науках СПбГУ, председатель Оргкомитета конференции

Чугунов А.В., канд. политич. наук, директор Центра технологий электронного правительства ИДУ Университета ИТМО, генеральный директор НП ПРИОР Северо-Запад, ученый секретарь конференции

### Члены Программного комитета:

Алехин А.Н., докт. мед. наук, Российский государственный педагогический университет имени А.И. Герцена

Антопольский А.Б., докт. техн. наук, академик РАЕН, ИНИОН РАН

Ащеулова Н.А., канд. соц. наук, Санкт-Петербургский филиал ИИЕТ РАН

Бакаев М.А., канд. техн. наук, Новосибирский государственный технический университет

Беляева Л.Н., докт. филол. наук, Российский государственный педагогический университет имени А.И. Герцена

Блинова О.В., канд. филол. наук, Санкт-Петербургский государственный университет

Богачева Н.В., канд. псих. наук, Первый Московский государственный медицинский университет имени И.М. Сеченова

Богдановская И.М., канд. псих. наук, Российский государственный педагогический университет имени А.И. Герцена

Болгов Р.В., канд. политич. наук, Санкт-Петербургский государственный университет

Борисов Н.В., докт. физ.-мат. наук, Санкт-Петербургский государственный университет

Бродовская Е.В., докт. политич. наук, Финансовый университет при Правительстве РФ

Видясова Л.А., канд. социол. наук, Университет ИТМО

Войскунский А.Е., канд. психол. наук, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Горбунов-Посадов М.М., докт. физ.-мат. наук, Институт прикладной математики имени М.В. Келдыша РАН

Еникеева Е.В., компания «Яндекс»

Захаров В.П., канд. филол. наук, Санкт-Петербургский государственный университет

Игнатъева О.А., канд. социол. наук, Санкт-Петербургский государственный университет

Конюховский П.В., докт. экон. наук, Российский государственный педагогический университет имени А.И. Герцена

Копотев М.В., PhD, Хельсинский университет, НИУ «Высшая школа экономики» – Санкт-Петербург

Королева Н.Н., докт. психол. наук, Российский государственный педагогический университет имени А. И. Герцена

Корытникова Н.В., канд. социол. наук, Харьковский национальный университет имени В.Н. Каразина

Кочетков А.П., докт. филос. наук, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Курочкин А.В., докт. политич. наук, Санкт-Петербургский государственный университет

Лукашевич Н.В., докт. технич. наук, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Лящевская О.Н., канд. филол. наук, НИУ «Высшая школа экономики»

Мамай Е.А., канд. юридич. наук, Нижегородская академия МВД России

Микляева А.В., докт. психол. наук, Российский государственный педагогический университет имени А.И. Герцена

Митрофанова О.А., канд. филол. наук, Санкт-Петербургский государственный университет

Орлов Г.М., канд. физ.-мат. наук, Университет ИТМО

Паничева П.В., канд. филол. наук, НИУ Высшая школа экономики

Пиперски А.Ч., канд. филол. наук, Российский государственный гуманитарный университет

Проект Ю.Л., канд. психол. наук, Российский государственный педагогический университет имени А.И. Герцена

Прокудин Д.Е., докт. филос. наук, Санкт-Петербургский государственный университет

Райков А.Н., докт. техн. наук, Институт проблем управления РАН

Савельев Д.А., канд. юридич. наук, Европейский университет в Санкт-Петербурге

Сморгунов Л.В., докт. филос. наук, Санкт-Петербургский государственный университет

Соколов А.В., докт. политич. наук, Ярославский государственный университет имени П.Г. Демидова

Солдатова Г.У., докт. психол. наук, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Толстикова И.И., канд. филос. наук, Университет ИТМО

Тропинова Е.А., канд. экон. наук, Санкт-Петербургский государственный университет

Федосов А.Ю., докт. пед. наук, Российский государственный социальный университет

Филатова О.Г., канд. филос. наук, Санкт-Петербургский государственный университет

Хохлова М.В., канд. филол. наук, Санкт-Петербургский государственный университет

Чижик А.В., канд. культурологии, Санкт-Петербургский государственный университет

Чугунов А.В., канд. политич. наук, Университет ИТМО

Юмкина Е.А., канд. психол. наук, Санкт-Петербургский государственный университет

Янчук В.А., докт. психол. наук, Белорусский государственный университет

Faiola A., PhD, Professor and Head, Department of Biomedical and Health Information Sciences at the College of Applied Health Sciences, The University of Illinois at Chicago, USA

Mladenovic M., Doctor of Political Sciences, Professor, Faculty of Security, University of Belgrade, Serbia

Mukhamediev R.I., Dr.sc.ing, Satbayev University, Kazakhstan

Petkevic V., Assoc. Prof., RNDr., CSc., Institute of Theoretical and Computational Linguistics, Prague, Czech Republic

Reips U.-D., Professor and Head of Chair, Department of Psychology, University of Konstanz, Germany.

Sarinastiti N., Marketing & Communication Director, Accenture Development Partnerships, Indonesia

Scrivner O., PhD, Research Scientist, Indiana University, Bloomington, USA

Sootla G., Prof. of Public Policy, School of Governance, Law and Society, Tallinn University, Estonia

Tao Y., Dr.Sc., Associate Professor, Shanxi Normal University, Xian, China.

Waterworth J., PhD, Professor of Informatics, Department of Informatics, Umea University, Sweden

## **ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ КОМИТЕТ**

### **Председатель оргкомитета:**

Борисов Н.В., докт. физ.-мат. наук, заведующий кафедрой информационных систем в искусстве и гуманитарных науках Санкт-Петербургского государственного университета

### **Заместитель председателя оргкомитета:**

Прокудин Д.Е., докт. филос. наук, доцент СПбГУ, аналитик Центра юзабилити и смешанной реальности Университет ИТМО

### **Члены оргкомитета**

Захаров В.П., СПбГУ

Королёва Н.Н., РГПУ им. А.И. Герцена

Михайлова В.В., СЗИУ РАНХиГС

Низомутдинов Б.А., Университет ИТМО, НП ПРИОР Северо-Запад

Смирнова П.В., Университет ИТМО (информационный менеджер конференции)

Толстикова И.И., Университет ИТМО

Чугунов А.В., Университет ИТМО, НП ПРИОР Северо-Запад (ученый секретарь конференции)

## От редколлегии

В июне 2021 года состоялась международная объединенная научная конференция «Интернет и современное общество». Несмотря на эпидемиологические ограничения, состоялась уже в 24-й раз и как всегда собрала большое число представителей научно-экспертного сообщества, изучающих различные аспекты влияния цифровизации на общественное развитие.

В настоящем сборнике представлены материалы одного из мероприятий объединенной конференции «Интернет и современное общество» – международного семинара «Электронное управление 2021» (E-Governance 2021), который состоялся 25 июня 2021 года на русском и английском языках<sup>1</sup>. В русскоязычной части семинара «Электронное управление 2021» ведущие отечественные исследователи представили как результаты концептуальных и общероссийских исследований в сфере электронного управления, так и важные данные региональных исследований. Соответственно, статьи в сборнике также разделены на две части.

Первую часть сборника (Концептуальные и общероссийские исследования) открывает статья доктора философских наук, профессора Санкт-Петербургского университета Л.В. Шиповаловой, посвященная концептуальным проблемам исследования институциональных взаимодействий, осуществляемых с использованием цифровых технологий. Автор показывает возможности и уместность концептов, разработанных в области исследований науки, технологий и общества для интерпретации исследовательских данных. Следующая статья, подготовленная преподавателями Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации Е.И. Добролюбовой и И.С. Шемончук, раскрывает перспективы цифровизации российского государственного управления на основе анализа ведомственных программ цифровой трансформации. Завершает раздел статья сотрудника Нижегородской академии МВД России Е.А. Мамай, касающаяся правосубъектности физического лица в системе цифровых отношений.

Вторая часть сборника (Результаты региональных исследований), как следует из названия, посвящена исследованиям, касающихся российских регионов. Важными являются результаты исследования процессов электронного участия в России, проведенного Центром технологий электронного правительства Университета ИТМО в январе-феврале 2021 года, посвященного мониторингу каналов электронного участия в России шести основных типов, созданных органами власти субъектов РФ. Исследование является продолжением работы 2020 года и проводилось по той же методике, позволяющей оценивать различные инструменты электронного участия и проводить межрегиональные и кросс-платформенные сравнения. Мониторинг позволил зафиксировать динамику в количестве и качестве рассматриваемых каналов и так же, как и на первом этапе, были выявлены значительные диспропорции в степени развития каналов на региональном и на муниципальном уровне. Многие субъекты РФ и города за год изменили свои позиции в рейтинге в связи с появлением новых ресурсов, доработкой старых или, напротив, их закрытием или не актуализацией.

Сразу четыре статьи во втором разделе касаются Санкт-Петербурга, его районов и муниципальных округов. Выявлены факторы участия граждан в инициативном бюджетировании на уровне местного самоуправления. Изучен запрос на цифровизацию в сфере реализации социальной политики Санкт-Петербурга, на основании результатов контент-анализа Социального кодекса Санкт-Петербурга постулированы региональные

---

<sup>1</sup> В сборнике «Государство и граждане в электронной среде» представлены материалы русскоязычной части научного семинара. Англоязычные статьи включены в отдельный сборник – IMS2020 Proceedings (издание CEUR-WS: Free Open-Access Proceedings for Scientific Conferences and Workshops).

особенности и определены общие характеристики и риски процесса цифровизации социальной политики. На основе эмпирических данных, собранных на уровне муниципальных образований в Санкт-Петербурге, проанализированы сервисы электронного участия в зависимости от той медийной среды, в которой эти сервисы реализованы: среда сайтов, социальных сетей и мобильных приложений. Интересными для дальнейшего исследования представляются данные о лидерах общественного мнения в группах районных администраций Санкт-Петербурга в социальной сети ВКонтакте.

Завершает сборник статья ярославских коллег, посвященная большому исследованию вовлечения медийных личностей в региональные протестные кампании. Рассмотрен кейс протестной кампании в Республике Башкортостан против уничтожения объекта всемирного геологического наследия горы-шихана Куштау в 2020 году.

Итак, можно сказать, что представленные в сборнике материалы подтверждает тенденцию, впервые отмеченную нами при подготовке сборника по итогам конференции в 2020-м году – в России складываются региональные научные школы, исследующие процессы электронного управления и электронного участия, которые создают методологию, апробируют различные методики анализа, проводят разнообразные исследования и ждут новых последователей.

Сборник сформирован в сотрудничестве с Российской ассоциацией политической науки (исследовательские комитеты РАПН «ИКТ и политика» и по сравнительной политологии) и при поддержке Комитета по науке и высшей школе Санкт-Петербурга.

Редакторы сборника

*А.В. Чугунов, О.Г. Филатова*

**РАЗДЕЛ 1.**

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ  
И ОБЩЕРОССИЙСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ**



# Институциональные взаимодействия в эпоху цифровых технологий: проблема концептуального анализа

Л.В. Шиповалова

Санкт-Петербургский государственный университет

[l.shipovalova@spbu.ru](mailto:l.shipovalova@spbu.ru)

## Аннотация

Статья посвящена концептуальным проблемам исследования институциональных взаимодействий, осуществляемых с использованием цифровых технологий. Показываются возможности и уместность концептов, разработанных в области исследований науки, технологий и общества, в том числе в акторно-сетевой теории для интерпретации исследовательских данных. Обнаруживаются границы этих концептуальных рамок, связанные с недостатком внимания к интенциям и ценностям участников взаимодействий, а также с пренебрежением вопросом об условиях развития институтов как самоподдерживающейся системы. Восполнить эту нехватку может синтез системного анализа информационных технологий и исследования в области акторно-сетевой теории. В основание сближения этих подходов могут быть положены понятия рефлексивной координации, определяющей дизайн политической управляемости, рекурсивности, описывающей развитие самоподдерживающейся институциональной системы, включающей цифровые технологии, и контингентности, характеризующей многообразие включающихся во взаимодействие субъектов, носителей информации.

**Ключевые слова:** институты, цифровые технологии, самоподдерживающаяся система, рефлексивность, контингентность, рекурсивность

**Библиографическая ссылка:** Шиповалова Л.В. Институциональные взаимодействия в эпоху цифровых технологий: проблема концептуального анализа // Государство и граждане в электронной среде. Выпуск 5 (Труды XXIV Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2021, Санкт-Петербург, 24 – 26 июня 2021 г. Сборник научных статей). — СПб.: Университет ИТМО, 2021. С. 11 – 20. DOI: 10.17586/2541-979X-2021-5-11-20.

## 1. Введение

Контекстом, определяющим значимость данной темы, является проблематичность включения цифровых технологий в процессы государственного управления. В самом общем виде проблема состоит в том, что цифровые технологии, так же, как и другие, возникающие в предшествующие технологические революции, включаясь в систему политических институциональных взаимодействий, оказываются, с одной стороны, исключительно средством общественных коммуникаций, а, с другой, определяющим образом воздействуют на их формы и направления. Кроме того, цифровые технологии и определенное ценностное отношение к ним обуславливают действия ключевых политических субъектов, принимающих решения и формирующих направления политической стратегии. Мы обращаемся к цифровым технологиям как к элементу политической системы институтов, которая может быть объектом теоретического исследования и практического регулирования.

Несмотря на то, что современная политическая наука сохраняет фокус на эмпирических исследованиях с целью решения актуальных общественных проблем, фундаментальные аспекты концептуального анализа также не остаются в стороне [1, 2]. Более того, можно показать, что теоретическое исследование может влиять на решение конкретных вопросов, связанных с политическим управлением и демократизацией общества. В представленной статье будут рассмотрены проблемы концептуального анализа институциональных взаимодействий с использованием цифровых технологий, сопровождающих практики принятия решений. Исходным для анализа будут, во-первых, результаты проведенного эмпирического исследования случая участия граждан в обсуждениях Программы реновации на платформе Активный гражданин в г. Москва. Во-вторых, возможности использования различных концептуальных рамок, позволяющих анализировать трансформацию системы институциональных взаимодействий. Во втором случае мы будем отталкиваться от уже существующих и отличающихся друг от друга возможностей анализа взаимодействия институтов либо в контексте теории систем [3, 4, 5, 6], либо в контексте акторно-сетевой теории (далее АСТ) [7, 8, 9]. Несмотря на то, что исследования систем политических институтов в контексте сетевого анализа уже проводились [2, 10], тезис о возможностях именно акторно-сетевого анализа институтов как самоподдерживающихся систем можно считать новым.

## 2. Экспликация исследовательского поля

В основании рассматриваемой концептуальной проблемы лежит эмпирическое исследование, проведенное летом-осенью 2020 года группой социологов и философов, конкретная цель которого состояла в определении условий активности граждан, принимающих участие в управлении с использованием цифровых платформ [11]. В фокусе был случай участия граждан в управлении городом с использованием платформы Активный гражданин (далее АГ) в рамках обсуждений и голосований по «Программе реновации жилищного фонда в городе Москва». Эмпирическое исследование включало сбор и анализ следующих блоков данных: 1) публикации в СМИ, посвященные работе АГ (35 публикаций); 2) правовая база функционирования платформы, в том числе связанная с процессами голосования на ней по Программе реновации, 3) дискуссии в социальных сетях вокруг проблем реновации, затрагивающие непосредственно процессы электронного голосования на платформе (был проведен анализ групп в сетях «ВКонтакте» и «Фейсбук»; в каждой социальной сети отбирались группы сторонников и противников Программы реновации, а также нейтральные группы районов, в которых проходили электронные Общественные обсуждения по Программе; в этих группах сплошным образом рассматривались все посты, опубликованные в период с апреля по июль 2017, а также с апреля по май 2020 года (время подготовки и реализации Программы, в том числе с учетом перевода всех обсуждений в онлайн формат); из них были отобраны, закодированы и проанализированы 87 постов с максимально насыщенными дискуссиями о платформе АГ (до 300 комментариев)); 4) полуструктурированные интервью с пользователями платформы, участвовавшими в электронных голосованиях по Программе реновации (11), 5) полуструктурированные экспертные интервью с представителями ДИТ Мэрии Москвы (2). Этот материал использовался в качестве отвечающего на исследовательский вопрос об условиях активности граждан при их включении в управление. Проблема, мотивирующая исследование, была связана с противоречием между требуемой или ожидаемой активностью граждан с одной стороны и тем, что инициатором этого требования оказываются институты власти и потому горожане, возможно, остаются лишь пассивными участниками партиципаторных процессов.

Соответственно поставленной проблеме были получены следующие результаты исследования. На теоретическом уровне была эксплицирована гипотеза о том, что цифровая технология управления, действующая как составная часть в системе

политических институтов, может служить не только средством реализации интересов власти, но и способствовать реальному вовлечению граждан в управление, если она оказывается «текучей» [12], то есть способной к гибкой адаптации в ответ на вызовы среды. Концепт «текучей технологии», используемый в АСТ, имел значение, поскольку позволял говорить о процессах государственной управляемости, характеризующих систему, способную реагировать на изменение внешнего контекста, сохраняя при этом свою природу и назначение [13, 14]. Именно в контексте внимания к процессам управляемости было показано, что такая адаптируемость технологии выше, а ее способность играть конструктивную роль в институтах управляемости значительнее, если в качестве внешней среды учитываются не только агенты, значимые для субъектов власти и признаваемые ею в качестве релевантных критиков (например, профессиональные эксперты), но и те, которые оказываются для властных субъектов экстраординарными (например, критикующие систему в социальных сетях и СМИ горожане).

На эмпирическом уровне на избранном для анализа примере была продемонстрирована «текучесть» АГ как цифровой технологии управления, которая трансформируется несколько раз после своего создания в 2014 году. Особенно существенная трансформация в 2017 году, связанная с началом использования на АГ технологии блокчейн, была вызвана критикой со стороны экспертного IT сообщества. Однако было показано, что достаточная «текучесть» данной технологии остается проблематичной, поскольку сохраняется не учитываемая активная критика платформы со стороны горожан, обострившаяся после того, как вопросы принятия решений по Программе реновации были перенесены в онлайн формат и «поручены» АГ. Такого рода критика пока остается для власти экстраординарной. Было выявлено, что критическое отношение граждан связано с рядом несогласований в системе институтов, частью которой является цифровая технология управления. В частности, с некоторой несогласованностью между несовершенством правовой базы функционирования цифровой платформы, а также политической и социальной значимостью принимаемых посредством ее решений. Кроме того, контекстом критики выступало негативное отношение к субъектам управления, недоверие к которым распространялось и на платформу АГ.

В данном контексте не ставится задача раскрывать более обстоятельно ход исследования и его конкретные результаты, поскольку это уже было осуществлено [11]. Здесь мы предполагаем остановиться на одном существенном теоретическом следствии исследования, а именно на выявленных ограничениях акторно-сетевых анализа, использованного при интерпретации данных. Эти ограничения и возможность их преодоления будут представлены ниже.

### 3. Проблемы концептуального анализа

Как уже было отмечено, в ходе итоговой интерпретации данных в качестве концептуальной рамки была предложена АСТ. В частности, оказались уместными в-первых, концепты «текучей технологии», а также «проводников» и «посредников» в их применении к описанию работы цифровой технологии управления, поскольку они позволили описать изменение роли цифровой платформы в политическом взаимодействии: от незаметного средства, служащего реализации задачи вовлечения граждан в управление, к заметному объекту критики со стороны различных акторов, создающему «шумы» и препятствия во взаимодействии [15]. Во-вторых, конструктивным оказалось использование понятий акторов как «агентов», не обязательно обладающих интенциональностью, что обеспечило равное внимание к различным акторам (в том числе к самой технологии). Подчеркнем, что значение использования АСТ для анализа институциональных взаимодействий с участием цифровых технологий связано с принципом генерализованной симметрии - требованием описания различного рода акторов (человеческих и нечеловеческих) в одних и тех же терминах [16].

При этом идентичность каждого из акторов определяется характером взаимодействия, в которое они включаются [17]. Благодаря этому принципу создавалась возможность внимания к значимому участию технологий в общественном взаимодействии.

В рассматриваемом нами случае было принципиально, что взаимодействие акторов опосредуется системой взаимосвязанных институтов, среди которых имели значение следующие. 1) Политические институты, включающие платформу АГ в поле практик принятия решений; 2) технологические - определяющие функционирование платформы, а также обеспечивающих ее работу конкретных цифровых технологий (в частности, распределенной сети блокчейн); 3) правовые институты: законодательные акты, сопровождающие в юридическом смысле использование платформы, появляющиеся иногда с опозданием; 4) социальные институты, включающие обсуждение работы платформы, а также действий владеющих ею политических субъектов посредством СМИ, социальных сетей, опросов и иных формальных и неформальных коммуникаций; 5) эпистемические институты, предполагающие экспертную оценку работы платформы, осуществляемую ИТ сообществом (свободно или по официальным заказам), политическими деятелями или заинтересованными гражданами, производящими «экспертизу на основании опыта» [18, р. 238]. При этом следует подчеркнуть невозможность редукции многообразия гетерогенных институтов к основному (например, политическому) или некоторому их единству. Скажем, эпистемический институт может играть в определенный момент главную роль, становясь поводом для внедрения блокчейна на АГ. В другом отношении оказывается значимым именно правовой институт как объект критики граждан за несоответствие правового сопровождения. Указанная гетерогенность институтов также служила основанием обращения к АСТ.

Может возникнуть сомнение в уместности применения АСТ к анализу именно институциональных взаимодействий. На это сомнение можно ответить следующим образом. Во-первых, анализ деятельности политических агентов не противостоит вниманию к институтам, но делает систему политических взаимодействий, опосредованных институтами, более сложной и изменчивой [19]. АСТ, позволяя учитывать вариативность участвующих во взаимодействии агентов и институтов, может способствовать анализу устойчивого развития политической системы, для которого эта вариативность определяется в качестве условия [20]. Во-вторых, для АСТ, также, как и для ряда других направлений исследования Науки, технологий и общества (Science, Technology and Society – STS) важным теоретическим основанием является различное прочтение идей позднего Витгенштейна об отношении правил и практик [21], которое коррелирует с пониманием институтов как правил и норм взаимодействия в контексте неоинституционализма [22, р. 27-29]. Отметим, что одно из направлений STS – сильная программа социологии научного знания Д. Блура трактует отношение правил и практик таким образом, что правила, будучи непосредственно не связанными с практиками, могут быть интерпретированы в процессе их применения различным образом. В противоположность такой интерпретации, в АСТ и этнометодологии правила оказываются непосредственно связанными с практиками, формируются и трансформируются в результате взаимодействия, оказываются гибкими и, в этом смысле, соответствуют истолкованию политических институтов в контексте теорий политической управляемости [13, 14].

Однако, несмотря на указанную релевантность и даже необходимость подхода АСТ, была выявлена и его ограниченность, связанная, как минимум с двумя обстоятельствами. Во-первых, равное внимание к человеческим и нечеловеческим агентам заставляет жертвовать возможностью учета интенций людей, участвующих в процессах управления, учета противоречий их ценностных ориентаций, создающих конфликтное поле взаимодействия. В рассматриваемом нами случае критику со стороны горожан и политических субъектов по отношению к власти города, владеющей АГ,

и к самой платформе сложно интерпретировать вне учета конкретной интенциональности и, если угодно, идеологической позиции участников взаимодействия.

Работа с интенциональностью политических акторов, их ценностными установками и конкретными интересами, определяемыми, в том числе, позициями по отношению к власти, требует скорее критической теории анализа технологий, учитывающей эти аспекты [23]. Во-вторых, АСТ, так же как и STS в целом, обращаясь к генезису технологий, перспективам их использования и особенностям их восприятия общественным сознанием, скорее фокусируется на возможных срывах, препятствующих согласованной работе соответствующих институтов, чем на условиях их саморегулирования и конструктивных трансформаций. В контексте этих подходов критика со стороны социальных и эпистемических акторов по отношению к платформе успешно выявляет «швы» и несогласованности между правовыми, технологическими и политическими институтами. Однако работа с перспективами саморегулирования институционального взаимодействия требует системного подхода, который представляется недооцененным в контексте АСТ. При этом исследование условий координированного развития системы актуально как для принятия практических решений и определения ресурсов для трансформации институтов, так и для теоретического исследования взаимодействия институтов. В данном тексте мы оставляем в стороне возможности соединения подходов АСТ и критической теории технологий, тем более, что некоторые шаги в этом направлении уже делаются. В последнем разделе мы обратимся к условиям ответа на второй вопрос: как можно соединить преимущества анализа гетерогенных активных участников институциональных взаимодействий в контексте АСТ с одной стороны, и рассмотрение системы институциональных взаимодействий как развивающейся и саморегулирующейся с другой?

#### **4. О возможном синтезе акторно-сетевой теории и исследования систем**

Следует подчеркнуть, что искомый синтез не предполагает мета-позиции и не может быть осуществлен под контролем одного из двух подходов. Представляется, что возможен акцент на пограничных объединяющих понятиях, служащих основанием их пересечения и сближения. Речь идет о близких по смыслу концептах, используемых как в системном подходе, так и в АСТ, и, более того, о тех, которые раскрывают именно цифровые контексты институциональных взаимодействий. Опишем кратко эти концепты. С одной стороны, в контексте АСТ при анализе управления цифровыми технологиями и определения адекватных дизайнов общественного управления, используется концепт «рефлексивной координации». Он описывает дизайн управления, противоположный контролю сверху, уместный в ситуациях многообразия интересов участников политического взаимодействия и непредсказуемости его результата [24]. Характер указанного дизайна нацелен на реализацию задачи координации различных перспектив участвующих в управлении акторов, а рефлексивность оказывается средством реализации координации, поскольку предполагает выход за границы ограниченной позиции, определяемой конкретным политическим интересом. Такой дизайн ориентирован на формирование объединения «снизу» и может характеризовать конструктивные процессы общественного взаимодействия. Здесь связь институтов оказывается не предпосылкой, но возможной целью или регулятивным идеалом. Заметим, кстати, что внимание к рефлексивности, как характеристике управления, характеризует не только АСТ [25].

С другой стороны, в теории информации, а также в анализе социально-технических и политических систем актуален концепт рекурсии или рекурсивности, определяющий развитие и обновление системы, использующей при этом обновлении результаты собственной работы. Этот концепт достаточно полным образом описывает социально-политический потенциал информационных систем, его темные стороны и освобождающие возможности [26, 27, 28].

Рекурсивность в информационном и социально-политическом смысле предполагает функционирование и развитие системы посредством включения в нее конкретных, хотя и анонимных носителей информации любого рода, а также саморегулирование системы.

Представляется, что важным аспектом рекурсивной системы и возможного применения концепта рекурсии в анализе систем институтов является не только то, что он описывает самоподдерживающуюся систему, но и то, что развитие этой системы осуществляется за счет реагирования на вызовы, приходящие из внешней среды. Интерпретация трансформации рекурсивной системы в политическом контексте и значение для этой системы многообразия гетерогенных субъектов информации сближает этот подход с исследованиями в области АСТ, где близкое понятие рефлексивности определяет возможность процессов управляемости.

Важным объединяющим термином между этими подходами оказывается, как в одном, так и в другом случае концепт «контингентности», характеризующий непредсказуемое событие, определяющее возможность рекурсивного развития системы, а в случае АСТ - возникновение сбоя или появление шума, выявляющего специфику работы технологических институтов и актуализирующих их как объект критического внимания и возможной рефлексивной координации. Контингентность характеризует непредвиденные обстоятельства, вызовы, на которые должна реагировать система, а также в целом ту ситуацию неопределенности, в которой оказывается актуальным совместность в осуществлении управления [29]. Контингентность может быть рассмотрена как функциональный элемент движения системы. А самоподдерживающаяся система взаимодействия институтов - как «способность рекурсивно интегрировать в себя контингентность» [30, с. 36]. Отметим, что контингентность, включающаяся в развитие системы, может быть проинтерпретирована по-разному. Во-первых, как случайный экстраординарный элемент, нарушающий порядок системы, тот, который система склонна игнорировать; во-вторых, как вызов со стороны внешней среды, включаемый в развитие и служащий основанием самонаучения системы, однако не признаваемый при этом с своей экстраординарности (так происходит в случае рекурсии алгоритмов поисковых систем, приводящей к возникновению эхо-камер); в-третьих, контингентность может репрезентировать иную, дополнительную систему, взаимодействие с которой служит возникновению новизны [30, с. 39]. Экспликация функционирования различных видов контингентности в системах управления, осуществляемого с использованием цифровых технологий, принадлежит перспективам данного исследования. Однако отметим, что в зависимости от того, как определяется контингентность, будет выстраиваться не только теоретическое истолкование, но и практическое управление системой общественных институтов, реагирующей на различные (контингентные) интересы граждан, по разному включаемых в управление или исключаемых из него.

## 5. Заключение

Создание концептуальной сети, включающей понятия рефлексивной координации, рекурсивности и контингентности как характеристик институциональных взаимодействий с использованием цифровых технологий, может схватывать связь основных элементов политической онтологии цифровизации. К ним относятся, во-первых, активные акторы, носители различной информации и ценностных интенций, участвующие в формировании правил социально-политических взаимодействий; во-вторых, гетерогенные институты, взаимодействие которых как допускает сбой, нарушающие координацию, так и предполагает саморегуляцию и конструктивное развитие; в-третьих, цифровые технологии выступают как в качестве средств социально-политических взаимодействий, так и в качестве их формирующих образцов, либо подчиняющих и оставляющих пассивными всех участников, либо включающих их в распределенную систему. Разработка такой концептуальной сети, шаг к которой был сделан данным исследованием, имеет не только

теоретическое, но и практическое значение, поскольку раскрывает альтернативные сценарии институциональных взаимодействий и предоставляет возможность политическим субъектам выбрать оптимальный.

Работа выполнена при поддержке Российского научного фонда, грант № 19-18-00210 «Политическая онтология цифровизации: исследование институциональных оснований цифровых форматов государственной управляемости».

## Литература

- [1] Патнем Р.Д. Общественная роль политической науки / перевод Т. Землякова // *Judgment Journal by political outlook*. 2016. Т.1, № 4. С. 1-11.
- [2] Kim R.E. Is global governance fragmented, polycentric, or complex? The state of the art of the network approach // *International Studies Review*. 2020. Vol. 22 (4). P. 903 – 931.
- [3] Sørensen E., Ansell C. Towards a Concept of Political Robustness // *Political Studies*. 2021. (in print). DOI:10.1177/0032321721999974.
- [4] Моисеева Д.Э. Модель сквозной легитимности для политической системы европейского союза // *Современная Европа*. 2018. № 6. С. 93–103.
- [5] Machura S. The individual in the shadow of powerful institutions: Niklas Luhmann's legitimation by procedure as seen by critics // *Procedural Justice*. London: Routledge, 1997. P. 181-205.
- [6] Braun D., Hutter S. Political trust, extra-representational participation and the openness of political systems // *International Political Science Review*. 2016. Vol. 37 (2). P. 151 – 165.
- [7] Heeks R., Stanforth C. Understanding e-Government project trajectories from an actor-network perspective // *European Journal of Information Systems*. 2007. Vol. 16 (2). P. 165–177.
- [8] Gao P., Gunawong P. Understanding e-government failure from an actor-network perspective: the demise of the Thai smart ID card // *IGovernment. Working Paper Series*. Centre for Development Informatics. 2014. Paper no. 23.
- [9] Fornazin M. Techno-Government Networks: Actor-Network Theory // *Electronic Government Research. 5th International Conference on Electronic Government and the Information Systems Perspective (EGOV)*. 2016. Porto, Portugal. P.188-199.
- [10] Boccaletti S., Latora V., Moreno Y., Chavez M., Hwang D.-U. Complex networks: Structure and dynamics // *Physics Reports*. 2006. Vol. 424 (4-5). P 175 – 308.
- [11] Шиповалова Л.В., Чернышева Л.А. Гизатуллина Э.Г. Цифровые технологии управления в действии или об активности граждан вокруг платформы «Активный гражданин» // *Социология науки и технологий*. 2021. № 1. С.71-87.
- [12] Лаэт М., Мол А. Зимбабвийский втулочный насос: механика текучей технологии // *Логос*. 2017. Т. 27. № 2. С. 171-232.
- [13] Сморгунов Л.В. Институционализация управляемости и проблема контроля в пространстве цифровых коммуникаций // *Южно-российский журнал социальных наук*. 2019. Т. 20, № 3. С. 62-75.
- [14] Kooiman J. Exploring the Concept of Governability // *Journal of Comparative Policy Analysis*. 2008. Vol. 10 (2). P. 171-190.
- [15] Латур Б. Пересборка социального. Введение в акторно-сетевую теорию. М.: Издательский дом ВШЭ, 2014. 384 с.
- [16] Каллон М. Некоторые элементы социологии перевода: приручение морских гребешков и рыболовов бухты Сен-Бриё / перевод К. Майоровой // *Логос*. 2017. Т. 27, № 2. С. 49-94.
- [17] Волкова Н.А. Возвращение модусов существования Латюра к «радикальному эмпиризму»: от препозаций к аффордансам // *Социология власти*. 2019. Т. 31, № 2. С. 92-115.

- [18] Collins H. M., Evans R. J. The Third Wave of Science Studies: Studies of Expertise and Experience // *Social Studies of Science*. 2002. № 32(2). P. 235–296.
- [19] March J.G., Olsen J.P. Institutional Perspectives on Political Institutions // *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 1996. Vol. 9 (3). P. 247-264.
- [20] Capano G., Galanti M.T Policy dynamics and types of agency: From individual to collective patterns of action // *European Policy Analysis*. 2018. Vol. 4 (1). P. 23 – 47.
- [21] Lynch M. Extending Wittgenstein: the pivotal move from epistemology to the sociology of science // *Science as practice and culture* / Ed. A. Pickering. Chicago: University of Chicago Press. 1992. P. 215–265.
- [22] *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. 816 p.
- [23] Feenberg A.A. Critical Theory of Technology // *Handbook on Science and Technology Studies* / ed. by U. Felt, R. Fouché, C.A. Miller, L. Smith-Doerr. Cambridge, MA: MIT Press. 2017. P. 635-664.
- [24] Hofmann J., Katzenbach Ch., Gollatz K. Between coordination and regulation: Finding the governance in Internet governance // *New media and Society*. 2017. Vol. 19 (9). P. 1406-1423.
- [25] Hendriks C.M., Grin J. Contextualizing reflexive governance: The politics of Dutch transitions to sustainability // *Journal of Environmental Policy and Planning*. 2007. Vol. 9. (3-4). P. 333 – 350.
- [26] Crozier M. Recursive Governance: Contemporary Political Communication and Public Policy // *Political Communication*. 2007. Vol. 24 (1). P. 1-18.
- [27] Jordan T. Information Politics: Liberation and Exploitation in the Digital Society. London: Pluto Press, 2015. 224 p.
- [28] Davies H.C. Redefining Filter Bubbles as (Escapable) Socio-Technical Recursion // *Sociological Research Online*. 2018. Vol. 23 (3). P. 637-654.
- [29] Ansell C., Gash A. Collaborative governance in theory and practice // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2008. Vol. 18 (4). P. 543 – 571.
- [30] Хуэй Ю. Рекурсивность и контингентность. М.: V-A-C Press, 2020. 400 с.

### **Institutional Interactions in the Digital Age: the Problem of Conceptual Analysis**

L.V. Shipovalova

Saint Petersburg University

The article deals with the conceptual problems of the study of institutional interactions carried out using digital technologies. The author demonstrates the possibilities and relevance of concepts developed in the study of Science, Technology and Society, including in the actor-network theory, for the interpretation of research data. She reveals the boundaries of these conceptual frameworks, associated with a lack of attention to the intentions and values of the participants in interactions, as well as with neglect of the issue of the conditions for the development of institutions as a self-sustaining system. The synthesis of systems analysis of information technologies and research in the field of actor-network theory can fill this gap. The author bases the convergence of these approaches on the concepts of reflexive coordination, which determines the design of political controllability, recursivity, which describes the development of a self-sustaining institutional system, including digital technologies, and contingency, which characterizes the diversity of subjects involved in the interaction.

**Keywords:** institutions, digital technologies, self-sustaining system, reflexivity, contingency, recursivity

**Reference for citation:** Shipovalova L.V. Institutional Interactions in the Digital Age: the Problem of Conceptual Analysis // The State and Citizens in the Electronic Environment. Vol. 5 (Proceedings of the XXIV International Joint Scientific Conference «Internet and Modern Society», IMS-2021, St. Petersburg, June 24-26, 2021). - St. Petersburg: ITMO University, 2021. P. 11 – 20. DOI: 10.17586/2541-979X-2021-5-11-20.

## Reference

- [1] Patnem R.D. Obshchestvennaya rol' politicheskoy nauki / perevod T. Zemlyakova // Judgment Journal by political outlook. 2016. T.1. № 4. S. 1-11. (In Russian).
- [2] Kim R.E. Is global governance fragmented, polycentric, or complex? The state of the art of the network approach // International Studies Review. 2020. Vol. 22 (4). P. 903 – 931.
- [3] Sørensen E., Ansell C. Towards a Concept of Political Robustness // Political Studies. 2021. (in print). DOI:10.1177/0032321721999974.
- [4] Moiseeva D.E. Model' skvoznoj legitimnosti dlya politicheskoy sistemy evropejskogo soyuza // Sovremennaya Evropa. 2018. № 6. S. 93–103. (In Russian).
- [5] Machura S. The individual in the shadow of powerful institutions: Niklas Luhmann's legitimation by procedure as seen by critics // Procedural Justice. London: Routledge, 1997. P. 181-205.
- [6] Braun D., Hutter S. Political trust, extra-representational participation and the openness of political systems // International Political Science Review. 2016. Vol. 37 (2). P. 151 – 165.
- [7] Heeks R., Stanforth C. Understanding e-Government project trajectories from an actor-network perspective // European Journal of Informational System. 2007. Vol. 16 (2). P. 165–177.
- [8] Gao P., Gunawong P. Understanding e-government failure from an actor-network perspective: the demise of the Thai smart ID card // IGovernment. Working Paper Series. Centre for Development Informatics. 2014. Paper no. 23.
- [9] Fornazin M. Techno-Government Networks: Actor-Network Theory // Electronic Government Research. 5th International Conference on Electronic Government and the Information Systems Perspective (EGOV). 2016. Porto, Portugal. P.188-199.
- [10] Boccaletti S., Latora V., Moreno Y., Chavez M., Hwang D.-U. Complex networks: Structure and dynamics // Physics Reports. 2006. Vol. 424 (4-5). P 175 – 308.
- [11] SHipovalova L.V., CHernysheva L. A. Gizatullina E.G. Cifrovye tekhnologii upravleniya v dejstvii ili ob aktivnosti grazhdan vokrug platformy «Aktivnyj grazhdanin» // Sociologiya nauki i tekhnologij. 2021. № 1. S.71-87. (In Russian).
- [12] Laet M., Mol A. Zimbabvijskij vtulochnyj nasos: mekhanika tekuchej tekhnologii // Logos. 2017. T. 27. № 2. S. 171-232. (In Russian).
- [13] Smorgunov L.V. Institucionalizaciya upravlyaemosti i problema kontrolya v prostranstve cifrovyyh kommunikacij // YUzhno-rossijskij zhurnal social'nyh nauk. 2019. T. 20. № 3. S. 62-75. (In Russian).
- [14] Kooiman J. Exploring the Concept of Governability // Journal of Comparative Policy Analysis. 2008. Vol. 10 (2). P. 171-190.
- [15] Latur B. Peresborka social'nogo. Vvedenie v aktorno-setevuyu teoriyu. M.: Izdatel'skij dom VSHE, 2014. 384 s. (In Russian).
- [16] Kallon M. Nekotorye elementy sociologii perevoda: priruchenie morskikh grebeshkov i rybolovov buhty Sen-Briyo / perevod K. Majorovoj // Logos. 2017. T. 27. № 2. S. 49-94. (In Russian).
- [17] Volkova N.A. Vozvrashchenie modusov sushchestvovaniya Latura k «radikal'nomu empirizmu»: ot prepozacij k affordansam // Sociologiya vlasti. 2019. T. 31. № 2. S. 92-115. (In Russian).

- [18] Collins H. M., Evans R. J. The Third Wave of Science Studies: Studies of Expertise and Experience // *Social Studies of Science*. 2002. № 32(2). P. 235–296.
- [19] March J.G., Olsen J.P. Institutional Perspectives on Political Institutions // *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 1996. Vol. 9 (3). P. 247-264.
- [20] Capano G., Galanti M.T Policy dynamics and types of agency: From individual to collective patterns of action // *European Policy Analysis*. 2018. Vol. 4 (1). P. 23 – 47.
- [21] Lynch M. Extending Wittgenstein: the pivotal move from epistemology to the sociology of science // *Science as practice and culture* / Ed. A. Pickering. Chicago: University of Chicago Press. 1992. P. 215–265.
- [22] *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. 816 p.
- [23] Feenberg A.A. Critical Theory of Technology // *Handbook on Science and Technology Studies* / ed. by U. Felt, R. Fouché, C.A. Miller, L. Smith-Doerr. Cambridge, MA: MIT Press. 2017. P. 635-664.
- [24] Hofmann J., Katzenbach Ch., Gollatz K. Between coordination and regulation: Finding the governance in Internet governance // *New media and Society*. 2017. Vol. 19 (9). P. 1406-1423.
- [25] Hendriks C.M., Grin J. Contextualizing reflexive governance: The politics of Dutch transitions to sustainability // *Journal of Environmental Policy and Planning*. 2007. Vol. 9. (3-4). P. 333 – 350.
- [26] Crozier M. Recursive Governance: Contemporary Political Communication and Public Policy // *Political Communication*. 2007. Vol. 24 (1). P. 1-18.
- [27] Jordan T. *Information Politics: Liberation and Exploitation in the Digital Society*. London: Pluto Press, 2015. 224 p.
- [28] Davies H.C. Redefining Filter Bubbles as (Escapable) Socio-Technical Recursion // *Sociological Research Online*. 2018. Vol. 23 (3). P. 637-654.
- [29] Ansell C., Gash A. Collaborative governance in theory and practice // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2008. Vol. 18 (4). P. 543 – 571.
- [30] Huej YU. *Rekursivnost' i kontingentnost'*. M.:V-A-C Press, 2020. 400 s. (In Russian).

## **Перспективы цифровизации российского государственного управления: анализ ведомственных программ цифровой трансформации**

Е.И. Добролюбова, И.С. Шемончук

Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

Dobrolyubova-ei@ranepa.ru, shemonchuk-is@ranepa.ru

### **Аннотация**

В статье представлен анализ ведомственных программ цифровой трансформации 43 федеральных органов исполнительной власти на 2021–2023 годы и проведена оценка их ожидаемого влияния на повышение качества оказания государственных услуг и исполнение контрольно-надзорных функций. Обобщены ожидаемые результаты цифровой трансформации 322 федеральных государственных услуг и 82 видов федерального государственного контроля (надзора). Показано, что при всей амбициозности задач по расширению цифрового взаимодействия с гражданами и бизнесом при оказании государственных услуг и осуществлении государственного контроля (надзора), эффекты от цифровой трансформации государственного управления для граждан, бизнеса и государства либо не учитываются, либо оцениваются весьма скромно. Цифровая трансформация федеральных органов власти рассматривается как самоцель, а не как средство повышения качества государственного управления. Показатели цифровизации государственных услуг и функций не учитывают риски цифровой трансформации, в том числе, связанные с возможными дополнительными издержками бизнеса при переходе к преимущественно дистанционному государственному контролю. В статье сформулированы рекомендации по преодолению выявленных проблем и повышению качества планирования, мониторинга и оценки цифровой трансформации федеральных органов исполнительной власти.

**Ключевые слова:** бизнес, бюджетные расходы, ведомственные программы, государственное управление, граждане, издержки, оценка, результативность, цифровая трансформация, федеральные органы исполнительной власти

**Библиографическая ссылка:** Добролюбова Е.И., Шемончук И.С. Перспективы цифровизации российского государственного управления: анализ ведомственных программ цифровой трансформации // Государство и граждане в электронной среде. Выпуск 5 (Труды XXIV Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2021, Санкт-Петербург, 24–26 июня 2021 г. Сборник научных статей). — СПб.: Университет ИТМО, 2021. С. 21–44. DOI: 10.17586/2541-979X-2021-5-21-44.

### **1. Введение**

Современный этап развития государственного управления в России и в зарубежных странах характеризуется активным внедрением цифровых технологий – цифровой трансформацией. Ожидания от данного процесса с точки зрения влияния на качество государственного управления крайне высоки [1].

Теоретические исследования подчеркивают значимость цифровизации государственного управления для повышения качества государственных услуг для граждан [2], а также повышения эффективности исполнения государственных функций и снижения транзакционных издержек [3]. Внедрение цифровых технологий способствует развитию гражданских механизмов участия [4] и вовлечению граждан в процесс создания и оказания государственных услуг [5], учету индивидуальных потребностей граждан при взаимодействии с государством [6]. Немаловажную роль играет и цифровизация взаимодействия государства и предпринимательского сообщества, призванная снизить административные издержки бизнеса [7] и минимизировать коррупционные риски [8].

На протяжении последних десятилетий в России уделялось значительное внимание цифровизации государственного управления. При этом расширялось и понимание роли цифровых технологий в государственном управлении. Если первые программы и проекты в данной сфере решали проблему первичной автоматизации и информатизации государственных органов, в том числе, на ведомственном уровне (ФЦП «Электронная Россия (2002–2010)», проекты Всемирного банка по модернизации налоговой и таможенной службы России, Федерального Казначейства), то к концу 2000-х гг. цифровизация государственного управления и формирование электронного правительства стали рассматриваться как неотъемлемая часть развития информационного общества в стране. Так, одной из задач утвержденной Президентом РФ Стратегии развития информационного общества стало «повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг» [9]. Задача по расширению практики предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде была включена в состав основных направлений совершенствования государственного управления [10]. Ключевым инструментом реализации Стратегии стала государственная программа РФ «Информационное общество в Российской Федерации (на 2011–2020 годы)».

Активное развитие новых цифровых технологий обработки «больших данных», Интернета вещей, искусственного интеллекта, распределенного реестра стало основой для дальнейшей цифровой трансформации государственного управления, перехода от электронного правительства к цифровому. Эти тенденции нашли свое отражение как в международных рекомендациях по разработке стратегий в сфере цифрового правительства [11], так и в российской Стратегии развития информационного общества на 2017–2030 годы [12], предусматривающей применение новых технологий в сфере государственного управления как для оказания государственных услуг, так и для иных направлений взаимодействия государственных органов с гражданами и бизнесом. Инструментом реализации Стратегии стала национальная программа «Цифровая экономика», во вторую редакцию которой (в 2018 г.) был включен федеральный проект «Цифровое государственное управление», основной целью которого является «внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг» [13].

Важность цифровизации государственного управления подчеркивается и тем, что в 2020 г. цифровая трансформация была объявлена одной из национальных целей развития [14]. Однако при всей значимости данного направления нельзя не отметить, что амбициозность показателей достижения цели по цифровой трансформации с годами снижается. Если в Стратегии 2008 г. предполагалась реализации возможности предоставления в электронном виде 100% государственных и муниципальных услуг к 2015 г., то показателем цели национального развития до 2030 г. является уже обеспечение такой возможности для 95% социально значимых государственных и муниципальных услуг. Если целевым значением Указа Президента РФ от 07.05.2012 №601 было достижение использования электронных механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг 70% населения, то в рамках национальных целей развития

используется более обобщенный показатель «цифровой зрелости», в рамках которого учитывается только востребованность государственных и муниципальных услуг, не требующих очного обращения [15]. Неоднократной корректировке за последние годы подвергались и показатели цифровизации государственного управления, предусмотренные государственной программой «Информационное общество».

В условиях частых изменений в стратегических документах национального уровня особую актуальность приобретает анализ ведомственных подходов к осуществлению цифровой трансформации. От того, в какой степени органы государственной власти ориентируются на использование цифровых технологий для повышения результативности и эффективности своей деятельности в итоге зависит и эффект всех усилий по цифровизации государственного управления. Ключевым инструментом цифровой трансформации на уровне отдельных органов государственной власти являются ведомственные программы цифровой трансформации, впервые сформированные федеральными органами исполнительной власти в конце 2020 г. При значительном внимании к анализу стратегических документов в сфере цифровизации государственного управления [16] ведомственные программы цифровой трансформации ввиду своей новизны пока не были предметом научного анализа. Настоящее исследование призвано восполнить данный пробел.

## 2. Обзор литературы

Цифровая трансформация государственного управления вызывает большой интерес как у российских [17], так и у зарубежных исследователей [18-22]. Предметом анализа являются как общие вопросы эволюции цифрового государственного управления [21-23], их правового регулирования [24-25], так и перспективы внедрения отдельных новых технологий в государственном секторе, например, реализации платформенных решений [26], технологий распределенного реестра [27], обработки больших данных [28], искусственного интеллекта [29]. Значительное внимание в российской литературе уделяется анализу стратегических документов в сфере цифровизации государственного управления (см., например [23, 30–32]), при этом большинство исследований подчеркивают, что цифровизация государственного управления не должна рассматриваться как самоцель. Напротив, цифровые технологии являются средством повышения качества государственного управления и снижения издержек граждан, бизнеса и государства [33-34].

Такая постановка проблемы предполагает, что оценка прогресса цифровой трансформации государственного управления должна ориентироваться не на измерение степени оцифровки тех или иных процессов, например, перехода к электронному документообороту, а учитывать качественные параметры, значимые для граждан и бизнеса [35]. Соответственно, и оценка цифровой зрелости должна проводиться не только с позиции «предложения» (наличия возможности цифрового взаимодействия), но и с позиции «спроса» - востребованности цифрового взаимодействия, а также влияния цифровых технологий на результативность государственного управления [36].

В российской литературе есть примеры оценки цифровизации государственного управления как с позиции «предложения», так и с позиции «спроса».

К первой группе относятся исследования информационной открытости интернет-ресурсов и государственных информационных систем [37], электронного участия [38], оценки готовности к информационному обществу [39]. К этой же группе можно отнести и многочисленные исследования динамики позиции России в различных рейтингах международных организаций (см., например, [32, 40, 41]). Подобные исследования широко представлены и в зарубежной литературе (см., например, [42-44]). Однако в силу ограничений информационной базы такие исследования в основном концентрируются на анализе государственных услуг в интересах граждан и в меньшей степени учитывают

выгоды от цифровизации государственного управления для бизнеса. Кроме того, как отмечают зарубежные исследователи, многие международные индексы не учитывают степень использования новых цифровых технологий, таких как искусственный интеллект или Интернет вещей [45], и, следовательно, не позволяют дифференцировать «оцифровку» и перестройку внутренних административных процедур в результате цифровизации государственного управления.

Ко второй группе исследований можно отнести работы по оценке востребованности цифрового государственного управления среди граждан и бизнеса. Такие работы, как правило, основываются на статистических данных о доле обращений за государственными услугами в электронном виде [46-47] и социологических данных [48-49]. Ведомственные данные о частоте электронного взаимодействия, как правило, не учитывались: до появления инструмента ведомственных программ цифровой трансформации данные о фактической и планируемой цифровизации государственных функций носили фрагментарный характер. Отметим, что комплексные оценки, учитывающие как факторы «предложения», так и востребованность цифрового взаимодействия, достаточно редки [50].

Большинство научных работ, оценивающих эффекты цифровизации государственного управления, ограничиваются государственными услугами, тогда как внедрению цифровых технологий при реализации иных типов государственных функций, в том числе, контрольно-надзорных, уделяется значительно меньше внимания. Такие исследования, как правило, посвящены оценке использования цифровых технологий для реализации отдельных контрольных функций, прежде всего, в финансовой [51], таможенной [52] и налоговой [53] сферах, тогда как оценки цифровизации контрольно-надзорной деятельности в целом носят, как правило, качественный характер и не подкрепляются количественными данными [54].

Следует подчеркнуть, что на протяжении последнего десятилетия среди ключевых проблем цифровизации государственного управления исследователи отмечали недостаточную централизацию процессов внедрения ИКТ [30], низкий уровень межведомственной координации [55-56] и планирования информатизации на ведомственном уровне [57]. Инструмент ведомственных программ цифровой трансформации, предложенный взамен трехлетних планов по информатизации ведомств, был призван решить проблемы координации и обеспечить возможность системной оценки вклада цифровой трансформации ведомств в достижение общей цели по повышению качества государственного управления на основе внедрения цифровых технологий.

Настоящее исследование представляет собой анализ первого опыта подготовки таких программ. Обобщенные при подготовке статьи эмпирические данные дополняют исследовательскую повестку цифровизации государственного управления, а результаты проведенного анализа могут быть использованы как для целей повышения качества координации цифровой трансформации ведомств, так и для совершенствования разработки и реализации ведомственных программ цифровой трансформации.

### **3. Цель и методы исследования**

#### **3.1. Цель исследования**

Целью исследования является оценка ожидаемого влияния реализации ведомственных программ цифровой трансформации на 2021–2023 годы на повышение качества оказания государственных услуг и исполнения контрольно-надзорных функций.

#### **3.2. Методы исследования**

Для проведения оценки была сформирована база данных показателей, характеризующих изменения в оказании государственных услуг и исполнении

контрольно-надзорных функций, связанных с реализацией ведомственных программ цифровой трансформации. В состав базы данных были включены как «типовые» показатели, отражающие те или иные параметры оказания государственных услуг, исполнения контрольно-надзорных функций и их цифровизации, так и показатели, предложенные федеральными органами власти для оценки цифровой трансформации отдельных видов государственных услуг (контрольно-надзорных функций).

В рамках анализа проведена дифференциация показателей, отражающих цифровизацию государственных услуг и контрольно-надзорных функций, в зависимости от уровня результативности. В частности, выделены:

- непосредственные результаты цифровизации: наличие возможности оказания государственных услуг в электронном виде, дистанционного контроля (надзора);
- промежуточные результаты, отражающие уровень востребованности цифровых форм взаимодействия;
- конечные общественно значимые результаты, отражающие эффект от цифровой трансформации государственных услуг и контрольно-надзорных функций для различных заинтересованных сторон (граждан, бизнеса и государства).

Отдельно выделены показатели, отражающие внедрение «прорывных» цифровых технологий (Интернета вещей, обработки больших данных, искусственного интеллекта, распределенных реестров) в рамках реализации ведомственных программ цифровой трансформации. При выделении показателей, характеризующих эффекты цифровизации государственных услуг и контрольно-надзорных функций, использованы методические подходы, представленные в [58].

В исследовании проведен анализ планируемой динамики показателей, характеризующих оказание государственных услуг и исполнение государственных контрольно-надзорных функций, к 2023 году, по сравнению с базовыми (фактическими) значениями указанных показателей за 2020 год. Полученные результаты сопоставлены, где это возможно, с целевыми значениями, предусмотренными в рамках достижения национальной цели по цифровой трансформации.

Отметим, что поскольку ведомственные программы цифровой трансформации являются официальными документами, утвержденными соответствующими органами власти, значения указанных в них показателей за 2020 г. носят официальный характер.

В отсутствие альтернативных источников по большинству проанализированных данных подтвердить или опровергнуть их корректность не представляется возможным.

### 3.3. Информационная база исследования

Информационной базой для исследования явились ведомственные программы цифровой трансформации на 2021–2023 годы (далее – ВПЦТ), размещенные на портале ФГИС Ки [59]. Обследование ВПЦТ проводилось в период с 16.02.2021 по 04.03.2021 г. Всего на портале были размещены ВПЦТ 45 федеральных органов исполнительной власти. Программы 2 органов (Ространснадзора и Росреестра) были опубликованы частично, что не позволило провести оценку влияния реализации данных ВПЦТ на повышение качества оказания государственных услуг и исполнения контрольно-надзорных функций. В рамках исследования рассматривался базовый вариант реализации ВПЦТ (не требующий выделения дополнительных бюджетных ассигнований).

В целом в состав информационной базы были включены показатели, характеризующие цифровую трансформацию 322 государственных услуг и 82 контрольно-надзорных функций, исполняемых федеральными органами исполнительной власти и государственными внебюджетными фондами. С учетом данных общего перечня таких государственных функций, опубликованного Минэкономразвития России [60], в состав информационной базы включен 41% от общего числа государственных услуг федерального уровня и 36,9% функций государственного контроля (надзора).

В составе государственных услуг преобладают государственные услуги, за которыми обращаются юридические лица (коммерческие и некоммерческие организации) и индивидуальные предприниматели (83,2%). 30,7% услуг, включенных в ВПЦТ, оказываются по запросам граждан. Часть государственных услуг (8,7%) может быть отнесена к информационным. К таким услугам, например, относятся государственные услуги по информированию налогоплательщиков, работодателей и работников, предоставлению информации из различных государственных реестров. Однако большинство проанализированных государственных услуг (91,3%) предполагает регистрацию фактов и состояний, установление, подтверждение, изменение прав граждан и организаций.

Общие характеристики полученной базы данных приведены в табл. 1.

**Таблица 1.** Общие характеристики информационной базы исследования

Характеристика	Цифровая трансформация	
	государственных услуг	контрольно-надзорных функций
Количество федеральных органов власти, ВПЦТ которых предусматривают цифровую трансформацию по данному направлению	40	24
Количество государственных услуг (контрольно-надзорных функций), включенных в ВПЦТ	322	82
Количество показателей, используемых в ВПЦТ для характеристики государственных услуг и контрольно-надзорных функций	150	52
Количество «типовых» показателей, отражающих цифровизацию государственных услуг (функций)	12	9

*Источник: составлено авторами по данным ВПЦТ.*

## 4. Влияние цифровой трансформации на повышение качества государственных услуг

### 4.1. Показатели цифровой трансформации государственных услуг

В целом в проанализированных ВПЦТ выявлено 150 показателей, отражающих цифровую трансформацию государственных услуг. Среди них можно выделить следующие группы «типовых» показателей.

*Показатели, отражающие возможность оказания государственных услуг в электронном виде (показатели непосредственных результатов):*

- подача заявления без личного посещения ведомства (да/нет);
- результат государственной услуги в электронном виде является электронным юридически значимым документом (да/нет);
- результат предоставления государственной услуги заносится в реестр юридически значимых записей (да/нет).

*Показатели востребованности государственных услуг в электронном виде (показатели промежуточных результатов):*

- доля обращений заявителей для получения государственной услуги в электронном виде от общего количества обращений, %;
- доля результатов предоставления государственной услуги заявителю исключительно в электронном виде, от общего количества результатов, %;

*Показатели, отражающие конечные эффекты цифровой трансформации для заинтересованных сторон (показатели конечных общественно значимых результатов):*

- регламентное время предоставления государственной услуги (мес., день, час);

- сокращение трудоемкости предоставления государственной услуги, чел. час;
- сокращение издержек заявителя при получении государственной услуги, час;
- сокращение издержек заявителя при получении государственной услуги, рублей;
- экстерриториальный принцип предоставления госуслуги (да/нет).

*Показатели, отражающие внедрение «прорывных» цифровых технологий при оказании государственных услуг:*

- проактивное предоставление государственной услуги (да/нет);
- автоматическое принятие решения без участия человека при предоставлении государственной услуги (да/нет).

Как следует из приведенного перечня, среди типовых показателей цифровой трансформации государственных услуг в ВПЦТ учитываются как факторы наличия возможности получения государственных услуг в электронном виде (непосредственные результаты цифровизации), так и показатели востребованности электронного взаимодействия (промежуточные результаты цифровизации). В рамках показателей конечных эффектов цифровой трансформации для бенефициаров учитываются отдельные показатели качества оказания государственных услуг (в частности, сокращение регламентных сроков их оказания и возможность обращения за услугами вне зависимости от места нахождения), а также сокращение издержек как заявителей, так и государства. При этом не учитывается удовлетворенность заявителей качеством оказываемых государственных услуг. Отметим, что данный показатель предусмотрен для оценки 129 из 322 проанализированных государственных услуг (в том числе, отдельных государственных услуг, оказываемых ФНС России, Росприроднадзором, Росздравнадзором, Рособrnадзором, ФТС России и другими органами).

Два «типовых» показателя отражают внедрение «прорывных» цифровых технологий при оказании государственных услуг – это показатель проактивного предоставления государственной услуги (что требует использования технологий обработки «больших данных») и показатель, отражающий автоматическое принятие решения без участия человека при предоставлении государственной услуги.

Использование «прорывных» цифровых технологий предусмотрено и для оценки цифровой трансформации отдельных видов государственных услуг.

Показатели, отражающие планируемое использование технологий искусственного интеллекта (ИИ) предусмотрены в рамках цифровой трансформации 4 государственных услуг из проанализированных 322. Так, показателем цифровой трансформации государственной услуги Минстроя России по проведению государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий является «внедрение сервиса государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий с применением предиктивной аналитики, основанной на алгоритмах искусственного интеллекта». Показателем государственной услуги по бесплатному информированию налогоплательщиков является внедрение интеллектуального веб-чата (чат-бота) ФНС России. В целях информирования и консультирования работников и работодателей Роструд предполагает внедрить интеллектуальную сеть связи «Бесплатный вызов». В рамках услуги Минстроя России по аттестации, переподготовке физических лиц на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий предполагается использование технологий ИИ (прокторинга).

#### **4.2. Оценка ожидаемого влияния цифровой трансформации на качество государственных услуг**

В соответствии с данными ВПЦТ, уже в 2020 г. для получения большинства (225 из 322 или 69,9%) проанализированных государственных услуг не требовалось личное обращение в орган государственной власти. Ожидается, что к 2023 г. по итогам реализации ВПЦТ доля таких государственных услуг повысится и составит 83,2%.

Однако, по состоянию на 2020 г., юридически значимыми являются результаты оказания лишь 27,3% государственных услуг. Результаты предоставления государственных услуг заносятся в реестр юридически значимых записей по 40,1% видов услуг. Таким образом, цифровизация внутренних процедур оказания государственных услуг весьма далека от завершения. Фактически, на сегодняшний день по большинству государственных услуг не достигнуты и непосредственные результаты их цифровизации – не обеспечено их оказание в электронном виде с юридически значимыми последствиями.

Существуют и значительные различия по доступности электронной формы оказания государственных услуг в зависимости от типа заявителей. Так, если по 93,9% государственных услуг для граждан обеспечена возможность подачи заявления без личного обращения, в отношении государственных услуг, оказываемых по запросу организаций, доступность электронного взаимодействия ниже: личное обращение требуется в 34,7% случаев. Отставание цифровизации государственных услуг, ориентированных на бизнес и НКО, по сравнению с государственными услугами для граждан, отмечается и по иным показателям (табл. 2).

Отметим, что при условии полной реализации ВПЦТ ожидается существенный рост доступности государственных услуг в электронном виде, как для граждан, так и для организаций. Так, что к 2023 г. юридически значимые результаты в электронном виде будут предоставляться по 71,1% видам государственных услуг (рост в 2,6 раза), а реестровая модель оказания государственных услуг охватит 70,2% (рост в 1,8 раза по сравнению с уровнем 2020 г.).

Отсутствие возможности обращения за государственными услугами в электронном виде ожидаемо влияет и на востребованность цифрового взаимодействия. Средняя доля обращений заявителей для получения государственных услуг в электронном виде в среднем по всем проанализированным услугам в 2020 г. составила 23,1%; исключительно в электронном виде заявителям было представлено 21,5% результатов государственных услуг. По государственным услугам, ориентированным на граждан, показатели востребованности несколько выше и составляют 42% и 42,4%, соответственно. Полученные показатели востребованности в целом близки и к результатам обследований Росстата, согласно которым в 2020 г. направляли заявления на получение государственных и муниципальных услуг 37,2% граждан, обратившихся за такими услугами, а получили результаты в электронном виде – 35,5%.

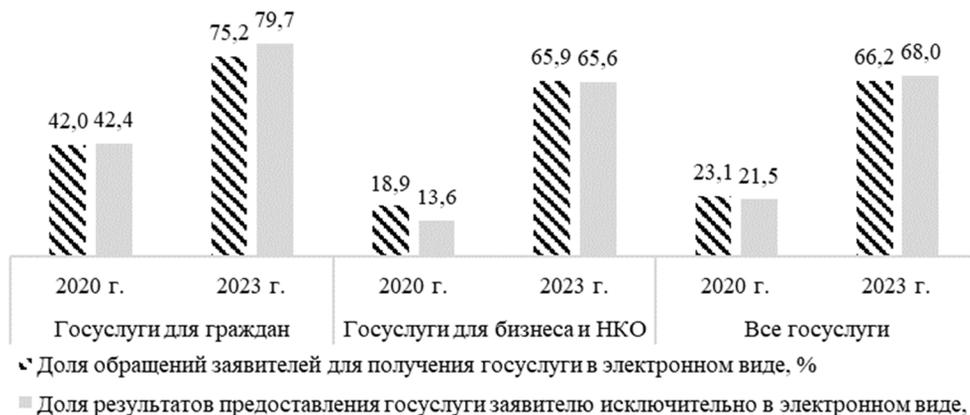
**Таблица 2.** Фактические и планируемые непосредственные результаты цифровизации государственных услуг (в % от общего числа проанализированных услуг)

Показатели непосредственных результатов цифровизации государственных услуг	Госуслуги				ИТОГО	
	для граждан		для бизнеса и НКО			
	2020	2023	2020	2023	2020	2023
Возможность подачи заявления без личного обращения	93,9	94,9	65,3	81,3	69,9	83,2
Результат государственной услуги в электронном виде юридически значим	34,3	76,8	23,5	72,0	27,3	71,1
Результат предоставления госуслуги заносится в реестр юридически значимых записей	46,5	61,6	41,4	73,1	40,1	70,2

*Источник: составлено авторами по данным ВПЦТ.*

При этом, как и в случае с доступностью государственных услуг в электронном виде, отмечаются существенные различия в востребованности электронных государственных услуг в зависимости от адресатов их оказания: по государственным услугам, ориентированным на граждан, отмечается более высокая доля электронных заявлений

и результатов, чем по государственным услугам, ориентированным на бизнес, что связано с более низкой доступностью государственных услуг для организаций в электронном виде (рис. 1).



**Рис. 1.** Фактические и планируемые показатели востребованности государственных услуг в электронном виде (в % от общего числа проанализированных услуг)

Анализ ВПЦТ показывает, что по большинству государственных услуг заявлены крайне высокие целевые значения показателей, отражающих рост востребованности электронного взаимодействия государственных услуг. Например, ожидается, что востребованность цифрового взаимодействия при обращении за государственными услугами для граждан вырастет за 3 года в 1,8 раза, а в целом по всем проанализированным государственным услугам – в 2,9 раз (!).

Данный рост лишь частично можно объяснить планируемым совершенствованием использования цифровых технологий для оказания государственных услуг информационного характера, поскольку информационные услуги составляют лишь 8,7% от общего числа проанализированных государственных услуг (хотя и уровень востребованности цифрового взаимодействия по ним ожидаемо выше: в среднем 49,3% запросов на оказание таких услуг поступает в электронном виде, а результаты в электронном виде представляются в среднем в 47,2% случаев). Иными словами, достижение целевых значений ВПЦТ потребует не просто расширения практики оказания информационных государственных услуг, но и государственных услуг, в результате которых изменяются права их заявителей.

Планируемая в ВПЦТ динамика показателей, безусловно, кажется привлекательной, однако есть сомнения в ее достижимости. Например, с 2009 по 2018 гг. доля граждан ЕС, осуществляющих взаимодействие с государственными органами для получения государственных услуг в электронном виде, возросла лишь на 15 п.п. [68]. А по данным мониторинга 2019 г., в среднем, 64,3% граждан, обратившихся за государственными услугами в странах ЕС, использовали электронные формы обращения [69].

На фоне данных, получаемых по результатам обследований Росстата, заявленная в ВПЦТ динамика значений показателей также представляется завышенной. Так, за последние три года (в 2020 г. по сравнению с 2017 г.) доля граждан, обратившихся за государственными и муниципальными услугами в электронном виде, в общем числе граждан, обратившихся за получением таких государственных услуг, выросла на 18,8 п.п. Доля граждан, получивших результаты государственных и муниципальных услуг в электронном виде, за тот же период возросла на 21,7 п.п. При этом значительное влияние на оба показателя оказала пандемия коронавирусной инфекции, вызвавшая как ускоренную цифровизацию отдельных видов государственных услуг (например,

по выплате пособий семьям с детьми), так и повысившая заинтересованность граждан в цифровой форме взаимодействия (в том числе и в связи с приостановлением в период карантинных мер возможностей очного обращения в государственные органы и МФЦ).

Как отмечалось выше, одним из ключевых конечных общественно значимых результатов цифровизации государственных услуг в ведомственных программах цифровой трансформации выступает сокращение регламентных сроков их оказания. В целом по всем проанализированным государственным услугам к 2023 г. ожидается сокращение регламентных сроков их оказания до 29,2 рабочих дней, что на треть меньше, чем в 2020 г. Сокращение сроков запланировано по 155 государственным услугам из 322 (т.е. меньше, чем по 50% проанализированных государственных услуг). При этом в большинстве случаев планируемое сокращение регламентных сроков весьма существенное: по 125 государственным услугам ожидается сокращение регламентного срока более чем на 20% к базовому значению 2020 г.

Наиболее значительное сокращение регламентных сроков оказания государственных услуг запланировано в отношении услуг Роскомнадзора. Так, регламентный срок оказания государственной услуги по регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения сократится с 10 до 1 рабочего дня; сроки лицензирования деятельности в области оказания услуг связи и в области телевизионного вещания и радиовещания планируется сократить с 45 до 5 рабочих дней. Более чем в 5 раз планируется сократить регламентные сроки оказания других государственных услуг Роскомнадзора, а также государственной услуги Минюста России по регистрации НКО (с 33 до 5 рабочих дней), а также государственной услуги Минсельхоза России по проведению технического освидетельствования аттракционов (с 30 до 5 рабочих дней).

Отметим, что даже по многим государственным услугам, по которым предусматривается полная автоматизация (т. е. принятие решения об оказании государственной услуги в автоматическом режиме без участия человека), федеральные органы предпочитают сохранять длительные регламентные сроки оказания.

Например, в соответствии с ВПЦТ ФНС России, государственная услуга по ведению реестра контрольно-кассовой техники уже сейчас предусматривает автоматическое принятие решения без участия человека. Однако, несмотря на это, и в настоящее время, и к 2023 г. в качестве регламентного срока оказания данной государственной услуги указано 20 рабочих дней. Одним из возможных объяснений таких различий является частичная автоматизация государственной услуги (в отношении отдельных ее процедур) либо одновременное использование как автоматизированных, так и офлайн-процедур оказания государственных услуг.

В соответствии с проанализированными ВПЦТ, ожидается рост общего числа государственных услуг, в рамках которых предполагается принятие решений в автоматическом режиме без участия человека. Если в 2020 г. таких государственных услуг было лишь 18, и только 7 из них были ориентированы в том числе и на организации, то к концу 2023 г. внедрение автоматических алгоритмов планируется в рамках оказания 80 государственных услуг (в том числе, 54 государственных услуг, предназначенных для организаций). Планируется и рост числа доли государственных услуг, оказываемых проактивно: если в 2020 г., по данным ВПЦТ, таких услуг было 2,2% (7 из 322), то к 2023 г. федеральные органы власти планируют обеспечить проактивное оказание 22,4% государственных услуг.

Примечательно, что при ожидаемом сокращении регламентных сроков оказания по 155 государственным услугам, сокращение трудозатрат на оказание единицы услуги ожидается лишь по 78 из них (или 24,2% проанализированных государственных услуг), а сокращение каких-либо (временных или финансовых) издержек заявителей государственных услуг ожидается лишь по 36 видам услуг (11,1% от общего количества). При этом сокращение временных и(или) финансовых издержек заявителей ожидается

в отношении 7,1% государственных услуг, оказываемых гражданам и 11,9% государственных услуг, оказываемых бизнесу и НКО.

Такую оценку можно признать весьма скромной, особенно с учетом ожидаемых кратных эффектов экономии для государства и заявителей, прогнозируемых зарубежными [13] и российскими [70] экспертами. Незначительный экономический эффект от цифровизации государственных услуг не согласуется и с приведенными выше планами по кратному росту востребованности цифрового взаимодействия, которое, как минимум, должно привести к сокращению временных издержек заявителей, а также по расширению использования алгоритмов для автоматического принятия решений без участия человека (что должно существенно снижать трудозатраты на оказание государственных услуг).

## 5. Влияние цифровой трансформации на осуществление контрольно-надзорных функций

### 5.1. Показатели цифровой трансформации контрольно-надзорной деятельности

По итогам анализа ВПЦТ выявлено 52 показателя, отражающих цифровизацию контрольно-надзорной деятельности государства (далее – КНД). 9 показателей можно отнести к «типовым», т. е. используемым в отношении большинства проанализированных видов КНД. Такие показатели цифровизации КНД можно объединить в три основные группы:

*Непосредственные результаты цифровизации КНД, создание условий для цифрового контроля (надзора):*

- наличие электронного реестра объектов, отнесенных к категориям рисков/классов опасности на основании модели рисков (да/нет);
- межведомственное взаимодействие при осуществлении контрольных (надзорных) мероприятий в электронном виде (да/нет);
- юридически значимые уведомления и документооборот с контролируемыми лицами (да/нет);
- требования к объекту проверки систематизированы в реестре обязательных требований и используются в проверочных листах (да/нет);
- оценка эффективности и результативности инспекторов происходит на основе утвержденной системы показателей (да/нет)<sup>1</sup>.

*Промежуточные результаты цифровизации КНД (востребованность цифрового контроля):*

- доля проведенных проверок, проведенных дистанционно с использованием чек-листов в электронном виде от общего объема проверок, %;
- доля проведенных проверок, по которым результаты сформированы в автоматизированном режиме на основе заполненных в электронном виде чек-листов от общего объема проведенных проверок, %;
- обжалование решений органов контроля (надзора), действий/бездействия должностных лиц полностью в электронном виде (да/нет).

*Показатель, отражающий внедрение «прорывных» цифровых технологий при осуществлении КНД:*

- принятие решений на основании данных инструментальных средств мониторинга и контроля (требует применения технологий «Интернета вещей»).

В отличие от «типовых» показателей цифровизации государственных услуг, в той или иной степени отражающих непосредственные, промежуточные и конечные общественно значимые результаты их цифровизации, показатели цифровизации КНД не отражают

---

<sup>1</sup> Показатель отражает влияние цифровизации на повышение прозрачности оценки результативности деятельности персонала органов государственного контроля (надзора).

влияние внедрения цифровых технологий на конечные результаты КНД (снижение рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям) и не позволяют системно оценить эффекты от цифровизации КНД для граждан, бизнеса и государства с точки зрения снижения издержек и повышения уровня защищенности законных прав и интересов.

Данная проблема лишь частично решается за счет введения ведомствами отдельных показателей, отражающих сокращение издержек (прежде всего, государственных) на контрольно-надзорную деятельность. Так, Роскомнадзор ожидает снижения трудоемкости на осуществление КНД (правда, только при реализации сценария программы ведомственной цифровой трансформации, предусматривающего дополнительные бюджетные расходы). Рособrnадзор ожидает некоторой экономии бюджетных расходов на государственное управление в рамках реализации государственной функции по федеральному государственному надзору в сфере образования за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих государственное управление в сфере образования. Однако по большинству видов КНД оценка влияния цифровизации на издержки отсутствует.

Анализ предложенных органами государственной власти показателей цифровизации КНД свидетельствует о планируемом использовании технологий искусственного интеллекта в рамках контроля за соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения (ФНС России) и федерального государственного экологического надзора (Росприроднадзор). Росприроднадзор также планирует использовать при осуществлении КНД данные онлайн-мониторинга (фактически – технологии «больших данных»).

## **5.2. Оценка ожидаемого влияния цифровой трансформации на осуществление контрольно-надзорных функций**

В отличие от государственных услуг, перевод в электронный вид которых является приоритетным направлением развития «электронного правительства» и «цифрового государственного управления» на протяжении десятилетий, необходимость внедрения цифровых технологий в КНД государства была осознана относительно недавно, в рамках приоритетной программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации». Принятие нового законодательства в сфере КНД, закрепившего реализацию риск-ориентированных подходов, а также проведение масштабной инвентаризации обязательных требований привели к необходимости значительной корректировки практики государственного контроля и, соответственно, направлений использования цифровых технологий.

Как следствие, на сегодняшний день по многим видам КНД не сформированы условия, необходимые для успешной дальнейшей цифровой трансформации. Например, лишь по 17,1% видов государственного контроля (надзора) сформированы электронные реестры объектов, отнесенных к категориям рисков/классов опасности на основании модели рисков. По 19,5% видов КНД оценка эффективности и результативности инспекторов происходит на основе утвержденной системы показателей. Лишь по трети видов КНД реализован юридически значимый обмен с контролируемыми лицами, а требования к объектам проверки систематизированы в реестре и используются в проверочных листах (табл. 3).

Ожидается, что в ближайшие годы по большинству контрольно-надзорных функций условия для их дальнейшей цифровизации будут созданы. В свою очередь это должно привести к расширению использования дистанционных методов КНД.

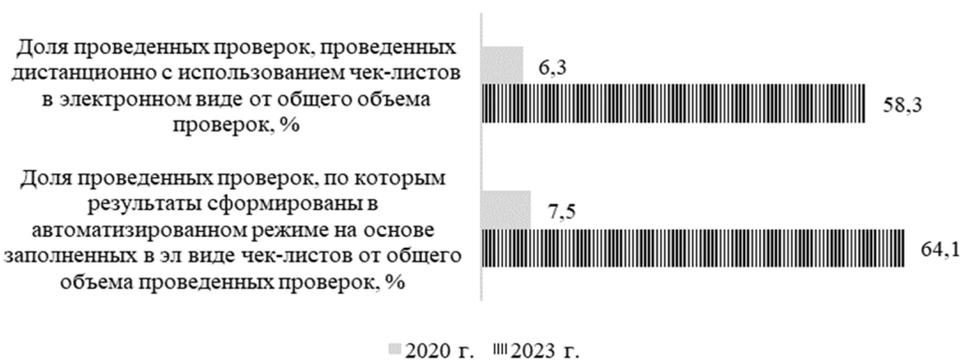
В соответствии с проанализированными ВПЦТ, в ближайшие годы дистанционные проверки с использованием электронных чек-листов, формируемых в автоматизированном режиме, станут основным видом контрольно-надзорных мероприятий: в среднем по проанализированным видам государственного контроля (надзора), на их долю будет приходиться более 50% проводимых проверок (рис. 2).

**Таблица 3.** Доля видов государственного контроля (надзора), соответствующих основным условиям цифровизации (в % от числа проанализированных видов КНД): фактический и планируемый уровень

Условия для цифрового контроля (надзора)	2020 г.	2023 г.
наличие электронного реестра объектов, отнесенных к категориям рисков/классов опасности на основании модели рисков	17,1	41,5
межведомственное взаимодействие при осуществлении контрольных (надзорных) мероприятий в электронном виде	50,0	87,8
юридически значимые уведомления и документооборот с контролируруемыми лицами	32,9	76,8
требования к объекту проверки систематизированы в реестре обязательных требований и используются в проверочных листах	36,6	75,6
оценка эффективности и результативности инспекторов происходит на основе утвержденной системы показателей	19,5	70,7

Источник: составлено авторами по данным ВПЦТ.

При этом по 23 видам КНД предусматривается проведение 100% проверок в дистанционной форме с использованием электронных чек-листов. В частности, полностью перейти к дистанционному контролю планирует Росздравнадзор, Роспотребнадзор, ФТС России и Минпромторг России. По отдельным видам КНД внедрение полностью цифрового контроля планируется в деятельности Ростехнадзора.



**Рис. 2.** Ожидаемая динамика дистанционного контроля с использованием цифровых технологий, % (в среднем по проанализированным видам КНД)

Достижение заявленных показателей ВПЦТ позволит досрочно достичь целевого показателя, предусмотренного в рамках оценки цифровой зрелости государственного управления в части КНД, в соответствии с которой доля проверок в рамках контрольно-надзорной деятельности, проведенных дистанционно, в том числе с использованием чек-листов в электронном виде должна достичь 50%<sup>2</sup>.

Расширение использования дистанционных методов контроля предполагает и цифровизацию взаимодействия с контролируемыми лицами в части обжалования результатов проверок. Если в 2020 г. возможность обжалования результатов проверок полностью в цифровом виде была реализована менее чем по 5% видов КНД, то к 2023 г. ожидается рост данного показателя до 62,2%.

Внедрение в практику дистанционных методов контроля (надзора) требует и реализации возможности принятия решений на основании данных инструментальных средств мониторинга и контроля с использованием технологий «Интернета вещей».

<sup>2</sup> Целевое значение установлено приказом Минцифры России от 18.11.2020 №600.

Если в 2020 г. такая возможность была реализована по 13,4% проанализированных видов госконтроля, то к 2023 г. ожидается рост видов КНД, предполагающих принятие решений на основе дистанционно получаемой информации до 58,5%.

В целом, проведенный анализ показателей цифровизации контрольно-надзорных функций свидетельствует об амбициозности поставленных задач, однако важно учитывать, что перевод взаимодействия в цифровую форму не всегда сопровождается снижением издержек бизнеса и государства и не приводит автоматически к снижению рисков в подконтрольных сферах [59]. Поэтому для оценки эффектов цифровой трансформации КНД важно учитывать не только сам факт внедрения тех или иных цифровых технологий, но и их влияние на уровень безопасности в подконтрольных сферах и на издержки бизнеса.

## 6. Выводы и рекомендации

Проведенный анализ показателей ВПЦТ федеральных органов исполнительной власти показывает, что при общей амбициозности целей цифровой трансформации как государственных услуг, так и контрольно-надзорных функций, ожидаемый эффект от внедрения цифровых технологий для граждан, бизнеса и государства либо не оценивается, либо оценивается весьма скромно. Создается общее впечатление, что переход к цифровому взаимодействию по-прежнему рассматривается как самоцель, а не как средство повышения качества государственного управления [64].

В рамках такого подхода цифровая трансформация в государственных органах рассматривается исключительно как благо, безотносительно тех рисков, которые сопряжены с переходом к цифровому взаимодействию. Между тем, данные риски, включающие как вопросы устойчивости государственных информационных систем, так и вопросы «цифрового доверия» граждан и бизнеса к органам власти, их готовности к цифровому взаимодействию весьма значительны [65]. Например, внедрение практики маркировки продукции и дистанционного контроля с использованием технологий Интернета вещей может способствовать росту собираемости государственных доходов, но одновременно может приводить и к существенному повышению административных издержек бизнеса [30]. Без мониторинга и оценки таких издержек невозможно судить о том, в какой степени цифровой контроль способствует росту эффективности государственного управления.

Крайне амбициозные цели ведомственных программ в части цифровизации взаимодействия с гражданами и бизнесом при оказании государственных услуг слабо коррелируются с целевыми значениями показателей, характеризующих ключевые эффекты от цифровизации: сокращение сроков оказания государственных услуг и снижение издержек заявителей. В отсутствие таких эффектов и при наличии принципа многоканальности оказания государственных услуг (в противовес принятому в ЕС и некоторых других странах принципу «цифровых по умолчанию» государственных услуг) достижение данных целей представляется весьма маловероятным. Тем более, что в России сохраняются проблема «цифрового неравенства» [66] и значительных межрегиональных различий в востребованности инфраструктуры электронного правительства [67].

Важной особенностью проанализированных ВПЦТ является и тот факт, что при значительных планируемых улучшениях в практике оказания государственных услуг и осуществления контрольно-надзорных функций ни в одной программе не запланирована оптимизация их состава или трансформация их содержания. Фактически на данном этапе речь идет о цифровизации и, соответственно, ускорении действующих административных процедур и процессов, а не о трансформации оказываемых государственных услуг (исполняемых в рамках КНД функций) с учетом потребностей ключевых бенефициаров (государства, граждан и бизнеса). Таким образом, даже при полной реализации мероприятий ВПЦТ государственное управление в России не достигнет высоких уровней

цифровой зрелости, предусматривающих оптимизацию государственных функций и переход к автоматизированному взаимодействию [40].

Преодоление выявленных в рамках анализа ВПЦГ проблем требует, на наш взгляд, корректировки подходов к планированию, мониторингу и оценке цифровой трансформации в государственных органах. Показатели конечных результатов цифровизации государственного управления должны быть ориентированы на оценку вклада цифровизации в повышение качества государственного управления, в том числе, повышение доступности и качества государственных и муниципальных услуг для граждан и бизнеса, повышение уровня защищенности охраняемых законом ценностей; степень достижения национальных целей и, в конечном итоге, в повышение качества жизни и благосостояния граждан, развития экономики.

При формировании системы результатов, показателей результативности важно учитывать, что их состав может корректироваться с ростом цифровой зрелости. В этой связи жесткая привязка показателей результативности к единожды закрепленному перечню государственных услуг и контрольно-надзорных функций стимулирует цифровизацию действующих административных процессов, а не цифровую трансформацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в целом.

Наконец, для систематизации оценки затрат и выгод от цифровой трансформации рекомендуется скорректировать требования к ВПЦГ и предусмотреть необходимость обоснования бюджетных ассигнований на цифровую трансформацию государственного управления на основе оценки выгод (в том числе, сокращения бюджетных расходов, издержек граждан и бизнеса) в связи с реализацией цифровых инициатив. Подобные инструменты находят широкое применение и в зарубежной практике цифровизации государственного управления, в частности в странах ОЭСР [68]. В отсутствие такой системной оценки цифровизация государственного управления может остаться драйвером, а не механизмом оптимизации бюджетных расходов.

Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

## Литература

- [1] World Bank Digital Dividends. World Development Report. Washington, D.C.: World Bank, 2016. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016> (дата обращения: 27.02.2021).
- [2] Bannister F., Connolly R. ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research // *Government Information Quarterly*. 2014. Vol. 31(1). P. 119-128.
- [3] Veiga L., Janowski T., Soares Barbosa L. Digital government and administrative burden reduction // *ICEGOV '15-16: Proceedings of the 9th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. ACM International Conference Proceeding Series. 2016. P. 323-326.
- [4] Luna-Reyes L.F. Opportunities and challenges for digital governance in a world of digital participation // *Information Polity*. 2017. Vol. 22 (2-3). P. 197-205.
- [5] Cordella A., Paletti A. ICTs and value creation in public sector: Manufacturing logic vs service logic // *Information Polity*. 2018. Vol. 23(2). P. 1-17.
- [6] Clifton J., Fuentes D.D., García G.L. ICT-enabled co-production of public services: Barriers and enablers. A systematic review // *Information Polity*. 2020. Vol. 25. № 1. P. 25–48.
- [7] Эскиндаров М.А., Масленников В.В., Масленников О.В. Риски и шансы цифровой экономики в России // *Финансы: теория и практика*. 2019. Т. 23. № 5(113). С. 6–17.

- [8] Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации от 7 февраля 2008 г. N Пр-212. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/92762/> (дата обращения: 28.05.2021).
- [9] Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления". URL: <https://base.garant.ru/70170942/> (дата обращения: 28.05.2021).
- [10] OECD. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. 2014. URL: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf> (дата обращения: 28.05.2021).
- [11] Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919> (дата обращения: 28.05.2021).
- [12] Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление». URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/pasport-federalnogo-proekta-tsifrovoe-gosudarstvennoe-upravlenie.pdf> (дата обращения: 28.05.2021).
- [13] Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726> (дата обращения: 28.05.2021).
- [14] Приказ Минцифры России № 600 от 18.11.2020 «Об утверждении методик расчёта целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации «Цифровая трансформация». URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-mintsifry-rossii-ot-18112020-n-600-ob-utverzhenii/> (дата обращения: 28.05.2021).
- [15] Трунцевский Ю.В. Е-антикоррупция или е-коррупция: влияние глобальной цифровизации // Международное публичное и частное право. 2019. № 4. С. 42–48.
- [16] Zharebtsov M. Taking Stock of Russian eGovernment. *Europe-Asia Studies*. 2019. Vol. 71. Is. 4. P. 579-607.
- [17] Ерженин Р.В. Электронное правительство России: обзор научных публикаций и исследований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 3. С. 205–228.
- [18] Reis J., Amorim M., Melão N., Matos P. Digital Transformation: A Literature Review and Guidelines for Future Research // Á. Rocha et al. (Eds.): WorldCIST'18 2018, AISC 745, P. 411–421, 2018. URL: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-77703-0\\_41](https://doi.org/10.1007/978-3-319-77703-0_41).
- [19] Twizeyimana J.D., Andersson A. The public value of E-Government – A literature review // *Government Information Quarterly*. 2019. Vol. 36. № 2. P. 167–178.
- [20] Barcevičius E., Cibaitė G., Codagnone C., Gineikytė V., Klimavičiūtė L., Liva G., Matulevič L., Misuraca G., Vanini I. (2019) Exploring Digital Government transformation in the EU - Analysis of the state of the art and review of literature, EUR 29987 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- [21] Акаткин Ю.М., Дрожжинов В.И., Ясиновская Е.Д. Эволюция моделей электронного правительства // *Федерализм*. 2016. № 4 (84). С. 101–122.
- [22] Швецов А. Н. От "электронного правительства" к "цифровому государству": смысл и последствия новаций / А. Н. Швецов // *ЭКО*. 2019. № 12(546). С. 8–26.
- [23] Слоботчиков О.Н., Козлов С.Д., Шатохин М.В., Попова С.А., Гончаренко А.Н. Цифра и власть: цифровые технологии в государственном управлении. – М.: НАНО ВО «ИМЦ», 2020.
- [24] Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // *Журнал российского права*. 2018. № 1(253). С. 85–102.
- [25] Ефремов А.А. К формированию механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2020. № 4. С. 59–83

- [26] Стырин Е.М., Дмитриева Н.Е., Синятуллина Л.Х. Государственные цифровые платформы: от концепта к реализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 4. С. 31–60.
- [27] Талапина Э.В., Южаков В.Н., Ефремов А.А., Черешнева И.А. Применение технологий распределенного реестра в государственном управлении: возможности и правовые риски. - М.: Изд. Дом «Дело» РАНХиГС, 2021. 314 с.
- [28] Чаннов С.Е. Большие данные в государственном управлении: возможности и угрозы // Журнал российского права. 2018. № 10 (262). С.111-122.
- [29] Соколов И.А., Дрожжинов В.И., Райков А.Н. [и др.]. Искусственный интеллект как стратегический инструмент экономического развития страны и совершенствования ее государственного управления. Часть 2. Перспективы применения искусственного интеллекта в России для государственного управления // International Journal of Open Information Technologies. 2017. Т. 5. № 9. С. 76–101.
- [30] Фадейкина Н.В., Фадейкин Г.А., Синкина А.А. О стратегии развития информационного общества и цифровой экономики: стратегические приоритеты и национальные интересы России // Сибирская финансовая школа. 2019. № 3(134). С. 3-16.
- [31] Капранова Л.Д. Цифровая экономика в России: состояние и перспективы развития // Экономика. Налоги. Право. 2018. Т. 11. № 2. С. 58–69.
- [32] Смотрицкая И.И., Черных С.И. Современные тенденции цифровой трансформации государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 5. С. 22–36.
- [33] Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А., Клочкова Е.Н., Талапина Э.В., Старцев Я.Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 114 с.
- [34] Касьянов С. В. Цифровая трансформация как новый драйвер повышения результативности в системе государственного и муниципального управления // Региональные проблемы преобразования экономики. 2019. № 9(107). С. 5–12.
- [35] Лукашов Н. В. Институциональные парадоксы информатизации государственного и муниципального управления в современной России // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 2. С. 83–91.
- [36] Добролюбова Е. И. Оценка цифровой зрелости государственного управления // Информационное общество. 2021. № 2. С. 37–52.
- [37] Бегтин И., Бертяков А., Комин М., Пархимович О., Цыганков М. Оценка открытости государственных информационных систем в России. 2020. URL: <https://cpur.ru/wp-content/uploads/2020/03/state-openness-gis.pdf> (дата обращения: 28.05.2021).
- [38] Электронное участие: концептуализация и практика реализации в России / Под ред. А.В. Чугунова и О.Г. Филатовой. СПб.: Изд-во "Алетейя", 2020. 254 с.
- [39] Евтюшкин А.В., Елизаров А.М., Елизарова Р.У., Ершова Т.В., Ризманова Л.М., Симаков О.В., Хохлов Ю.Е., Шапошник С.Б., Юревич М.А., Юрьева А.А. Индекс готовности регионов России к информационному обществу 2013-2014. Анализ информационного неравенства субъектов Российской Федерации. М.: ИРИО. 2015. 524 с.
- [40] Вершинская О.Н., Алексеева О.А. Международные индексы готовности стран к информационному обществу // Труды Института системного анализа Российской академии наук. 2011. Т. 61. № 2. С. 19–25.
- [41] Sadovnikova N., Klochkova E., Dobrolyubova E., Alexandrov O. Basic trends of information society development in Russia compared to world's leading countries // International Review of Management and Marketing. 2015. Vol 5 (1). P. 18-29.
- [42] Chung C. S. Analysis on the 2018 UN E-government survey // Journal of Advanced Research in Dynamical and Control Systems. 2019. Vol.11(7 Special Issue). P. 1242–1252.

- [43] Giannone D., Santaniello M. Governance by indicators: The case of the digital agenda for Europe // *Information Communication and Society*. 2018. Vol. 22. № 13. P. 1889–1902.
- [44] Russo V. Digital economy and society index (DESI). European guidelines and empirical applications on the territory // *Qualitative and Quantitative Models in Socio-Economic Systems and Social Work. Studies in Systems, Decision and Control*. Springer International Publishing. 2019. P. 427–442.
- [45] Máchová R., Lněnička M. Reframing E-government development indices with respect to new trends in ICT // *Review of Economic Perspectives*. 2015. Vol.15 (4). P. 383–411.
- [46] Леонтьева Л.С., Кудина М.В., Воронов А.С., Сергеев С.С. Формирование национального цифрового суверенитета в условиях дифференциации пространственного развития // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2021. №84. С. 277–299.
- [47] Былина С.Г. Региональные особенности и детерминанты использования электронных услуг сельским населением // *Проблемы развития территории*. 2018. № 5 (97). С. 84–98.
- [48] Косарин С.П., Милькина И.В. Оценка отношения граждан России к процессам цифровизации государственных услуг // *E-Management*. 2019. Т. 2, № 4. С. 51–63.
- [49] Видясова Л.А., Видясов Е.Ю., Тензина Я.Д. Исследование социального доверия информационным технологиям при предоставлении электронных государственных услуг и использовании порталов электронного участия (кейс Санкт-Петербурга) // *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*. 2019. № 5(153). С. 43–57.
- [50] Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Старостина А.Н. Цифровая трансформация государственного управления: оценка результативности и эффективности. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021. 234 с.
- [51] Костоусова Ю.А., Комарова О.В. Цифровизация государственного финансового контроля: институциональный анализ // *Журнал экономической теории*. 2019. Т. 16. № 4. С. 842–848.
- [52] Алехина О.В., Игнатъева Г.В., Смирнова И.А. Цифровая таможня: прошлое, настоящее, будущее // *Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета*. 2019. № 3(77). С. 9–14.
- [53] Петухова Р.А., Григорьева Я.А. Налоговое администрирование в условиях цифровой экономики // *Вестник Томского государственного университета. Экономика*. 2019. № 46. С. 303–316.
- [54] Агамагомедова С.А. Государственный контроль и надзор в условиях цифровизации экономики // *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2020. № 3. С. 79–85.
- [55] Липунцов Ю. П. Координация инициатив в области информатизации государственного управления // *Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика*. 2010. № 4. С. 56–65.
- [56] Жеребен Е.В., Липатова Н.Г. Применение цифровых технологий во взаимодействии таможенных и налоговых органов при проведении таможенного контроля после выпуска товаров // *Журнал правовых и экономических исследований*. 2019. № 4. С. 158–167.
- [57] Чистова В.Е., Нарукавников А.В. О вопросах координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов // *Вестник АКСОР*. 2016. № 3(39). С. 5–10.
- [58] Портал ФГИС КИ: Программы ВПЦТ. URL: [https://portal.eskigov.ru/documents?category=vpcr\\_programs](https://portal.eskigov.ru/documents?category=vpcr_programs) (дата обращения 04.03.2021).
- [59] Совершенствование государственного управления. URL: <https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/623> (дата обращения 17.06.2021).

- [60] Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Мониторинг и оценка результативности и эффективности цифровизации государственного управления: методические подходы - М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. 153 с.
- [61] Pérez-Morote, R., Pontones-Rosa, C., Núñez-Chicharro, M. The effects of e-government evaluation, trust and the digital divide in the levels of e-government use in European countries // *Technological Forecasting & Social Change*. 2020. Vol. 154. URL: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.119973> (дата обращения 30.03.2021).
- [62] ЕС. The Digital Economy and Society Index (DESI) 2019. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi> (дата обращения 30.03.2021).
- [63] Петров М., Буров В., Шклярук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Доклад ЦСР. – М., 2018. URL: <https://www.csr.ru/upload/iblock/313/3132b2de9ccef0db1eecd56071b98f5f.pdf> (дата обращения: 15.03.2021).
- [64] Иванова М.В. Системы оценки цифровой трансформации государственного управления: сравнительный анализ российской и зарубежной практики // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2020. № 79. С. 246–270.
- [65] Смотрицкая И.И. Государственное управление в условиях развития цифровой экономики: стратегические вызовы и риски // *ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика*. 2018. № 4. С. 60–72.
- [66] Ershova T.V., Hohlov Y.E., Shaposhnik S.B. Spatial and social aspects of the digital divide in Russia // *Digital Divides: The New Challenges and Opportunities of e-Inclusion. Public Administration and Public Policy. A Comprehensive Publication Program*. New York: Routledge. 2015. P. 79-106.
- [67] Леонтьева Л.С., Кудина М.В., Воронов А.С., Сергеев С.С. Формирование национального цифрового суверенитета в условиях дифференциации пространственного развития. // *Государственное управление. Электронный вестник*. - 2021. №84. С. 277–299.
- [68] OECD. *Government at a glance*. Paris: OECD Publishing, 2019. URL: <https://www.oecd.org/publications/government-at-a-glance-22214399.htm> (дата обращения 15.03.2021).

### **Prospects of Government Digitalization in Russia: Review of Ministerial Digital Transformation Programs**

E.I. Dobrolyubova, I.S. Shemonchuk

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

The article reviews digital transformation programs developed by 43 federal executive bodies for 2021 – 2023 and evaluates the potential impact of their implementation on improving the quality of public service delivery and effectiveness of state regulatory enforcement. The scope of analysis includes digital transformation of 322 federal public services and 82 regulatory enforcement functions. The article demonstrates that while the targets on broadening digital interaction with citizens and businesses are ambitious both in public service delivery and in regulatory enforcement and control domain, the impact of government digital transformation for citizens, businesses, and public administration itself is either underestimated or neglected.

Digital transformation of federal executive bodies is treated as a separate objective and not as a means for improving governance quality. The indicators used to measure digitalization of public services and functions do not account for digital transformation risks, including possible additional business administrative costs associated with distant regulatory inspections. The article concludes with recommendations on overcoming the identified problems and improving the

quality of planning, monitoring, and evaluating digital transformation of federal executive bodies.

**Keywords:** business, budget expenditures, ministerial programs, public administration, citizen, costs, evaluation, performance, digital transformation, federal executive authorities.

**Reference for citation:** Dobrolyubova E.I., Shemonchuk I.S. Prospects of Government Digitalization in Russia: Review of Ministerial Digital Transformation Programs // The State and Citizens in the Electronic Environment. Vol. 5 (Proceedings of the XXIV International Joint Scientific Conference «Internet and Modern Society», IMS-2021, St. Petersburg, June 24-26, 2021). - St. Petersburg: ITMO University, 2021. P. 21 – 44. DOI: 10.17586/2541-979X-2021-5-21-44.

## Reference

- [1] World Bank Digital Dividends. World Development Report. Washington, D.C.: World Bank, 2016. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016> (data obrashcheniya: 27.02.2021).
- [2] Bannister F., Connolly R. ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research // Government Information Quarterly. 2014. Vol. 31(1). P. 119-128.
- [3] Veiga L., Janowski T., Soares Barbosa L. Digital government and administrative burden reduction // ICEGOV '15-16: Proceedings of the 9th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. ACM International Conference Proceeding Series. 2016. P. 323-326.
- [4] Luna-Reyes L.F. Opportunities and challenges for digital governance in a world of digital participation. // Information Polity. 2017. Vol. 22 (2-3). P. 197-205.
- [5] Cordella A., Paletti A. ICTs and value creation in public sector: Manufacturing logic vs service logic // Information Polity. 2018. Vol. 23(2). P. 1-17.
- [6] Clifton J., Fuentes D.D., García G.L. ICT-enabled co-production of public services: Barriers and enablers. A systematic review // Information Polity. 2020. Vol. 25. № 1. P. 25–48.
- [7] Eskindarov M.A., Maslennikov V.V., Maslennikov O.V. Riski i shansy cifrovoj ekonomiki v Rossii // Finansy: teoriya i praktika. 2019. T. 23. № 5(113). S. 6–17. (in Russian).
- [8] Strategiya razvitiya informacionnogo obshchestva v Rossijskoj Federacii ot 7 fevralya 2008 g. N Pr-212. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/92762/> (data obrashcheniya: 28.05.2021). (in Russian).
- [9] Ukaz Prezidenta RF ot 7 maya 2012 g. N 601 "Ob osnovnyh napravleniyah sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya". URL: <https://base.garant.ru/70170942/> (data obrashcheniya: 28.05.2021). (in Russian).
- [10] OECD. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. 2014. <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf> (data obrashcheniya: 28.05.2021).
- [11] Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 09.05.2017 g. № 203 «O Strategii razvitiya informacionnogo obshchestva v Rossijskoj Federacii na 2017–2030 gody». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919> (data obrashcheniya: 28.05.2021). (in Russian).
- [12] Pasport federal'nogo proekta «Cifrovoe gosudarstvennoe upravlenie». URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/pasport-federalnogo-proekta-tsifrovoe-gosudarstvennoe-upravlenie.pdf> (data obrashcheniya: 28.05.2021). (in Russian).
- [13] Ukaz Prezidenta RF ot 21.07.2020 № 474 «O nacional'nyh celyah razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726> (data obrashcheniya: 28.05.2021). (in Russian).
- [14] Prikaz Mincifry Rossii № 600 ot 18.11.2020 «Ob utverzhdenii metodik raschyota celevykh pokazatelej nacional'noj celi razvitiya Rossijskoj Federacii «Cifrovaya transformaciya».

- URL: [https://legalacts.ru/doc/prikaz-mintsifry-rossii-ot-18112020-n-600-ob-utverzhenii/\(data-obrashcheniya:28.05.2021\).](https://legalacts.ru/doc/prikaz-mintsifry-rossii-ot-18112020-n-600-ob-utverzhenii/(data-obrashcheniya:28.05.2021).) (in Russian).
- [15] Trucevskij, YU.V. E-antikorrupciya ili e-korrupciya: vliyanie global'noj cifrovizacii // *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo*. 2019. № 4. S. 42–48. (in Russian).
- [16] Zherebtsov M. Taking Stock of Russian eGovernment. *Europe-Asia Studies*. 2019. Vol. 71. Is. 4. P. 579–607.
- [17] Erzhenin R.V. Elektronnoe pravitel'stvo Rossii: obzor nauchnyh publikacij i issledovanij // *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya*. 2018. № 3. S. 205–228. (in Russian).
- [18] Reis J., Amorim M., Melão N., Matos P. Digital Transformation: A Literature Review and Guidelines for Future Research. In: Á. Rocha et al. (Eds.): *WorldCIST'18 2018, AISC 745*, P. 411–421, 2018. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-77703-0\\_41](https://doi.org/10.1007/978-3-319-77703-0_41).
- [19] Twizeyimana J.D., Andersson A. The public value of E-Government – A literature review // *Government Information Quarterly*. 2019. Vol. 36. № 2. P. 167–178.
- [20] Barcevičius E., Cibaitė G., Codagnone C., Gineikytė V., Klimavičiūtė L., Liva G., Matulevič L., Misuraca G., Vanini I. (2019) Exploring Digital Government transformation in the EU - Analysis of the state of the art and review of literature, EUR 29987 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- [21] Akatkin YU.M., Drozhzhinov V.I., YAsinovskaya E.D. Evolyuciya modelej elektronno go pravitel'stva // *Federalizm*. 2016. № 4 (84). S. 101–122. (in Russian).
- [22] SHvecov, A. N. Ot "elektronno go pravitel'stva" k "cifrovomu gosudarstvu": smysl i posledstviya novacij / A. N. SHvecov // *EKO*. 2019. № 12(546). S. 8–26. (in Russian).
- [23] Slobotchikov O.N., Kozlov S.D., SHatohin M.V., Popova S.A., Goncharenko A.N. Cifra i vliac': cifrovye tekhnologii v gosudarstvennom upravlenii. – M.: NANO VO «IMC», 2020. (in Russian).
- [24] Habrieva T.YA., CHernogor N.N. Pravo v usloviyah cifrovoj real'nosti // *ZHurnal rossijskogo prava*. 2018. № 1(253). S. 85–102. (in Russian).
- [25] Efremov A.A. K formirovaniyu mekhanizma vyyavleniya i ustraneniya sistemnyh pravovyh ogranichenij cifrovizacii gosudarstvennogo upravleniya // *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya*. 2020. № 4. S. 59–83 (in Russian).
- [26] Styryn E.M., Dmitrieva N.E., Sinyatullina L.H. Gosudarstvennye cifrovye platformy: ot koncepta k realizacii // *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya*. 2019. № 4. S. 31–60. (in Russian).
- [27] Talapina E.V., YUzhakov V.N., Efremov A.A., CHereshneva I.A. Primenenie tekhnologij raspredelennogo reestra v gosudarstvennom upravlenii: vozmozhnosti i pravovye riski. - M.: Izd. Dom «Delo» RANHiGS, 2021.-314 s. (in Russian).
- [28] CHannov S.E. Bol'shie dannye v gosudarstvennom upravlenii: vozmozhnosti i ugrozy // *ZHurnal rossijskogo prava*. 2018. № 10 (262). S.111-122. (in Russian).
- [29] Sokolov I.A., Drozhzhinov V.I., Rajkov A.N. [i dr.]. Iskusstvennyj intellekt kak strategicheskij instrument ekonomicheskogo razvitiya strany i sovershenstvovaniya ee gosudarstvennogo upravleniya. *CHast' 2. Perspektivy primeneniya iskusstvennogo intellekta v Rossii dlya gosudarstvennogo upravleniya // International Journal of Open Information Technologies*. 2017. T. 5. № 9. S. 76–101. (in Russian).
- [30] Fadejkina N.V., Fadejkin G.A., Sinkina A.A. O strategii razvitiya informacionnogo obshchestva i cifrovoj ekonomiki: strategicheskie priority i nacional'nye interesy Rossii // *Sibirskaya finansovaya shkola*. 2019. № 3(134). S. 3-16. (in Russian).
- [31] Kapranova L.D. Cifrovaya ekonomika v Rossii: sostoyanie i perspektivy razvitiya // *Ekonomika. Nalogi. Pravo*. 2018. T. 11. № 2. S. 58–69. (in Russian).
- [32] Smotrickaya I.I., CHernyh S.I. Sovremennye tendencii cifrovoj transformacii gosudarstvennogo upravleniya // *Vestnik Instituta ekonomiki Rossijskoj akademii nauk*. 2018. № 5. S. 22–36. (in Russian).

- [33] Dobrolyubova E.I., YUzhakov V.N., Efremov A.A., Klochkova E.N., Talapina E.V., Starcev YA.YU. Cifrovoye budushchee gosudarstvennogo upravleniya po rezul'tatam. M.: Izd. dom «Delo» RANHiGS, 2019. 114 c. (in Russian).
- [34] Kas'yanov, S. V. Cifrovaya transformaciya kak novyj drajver povysheniya rezul'tativnosti v sisteme gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya // Regional'nye problemy preobrazovaniya ekonomiki. 2019. № 9(107). S. 5–12. (in Russian).
- [35] Lukashov, N. V. Institucional'nye paradoksy informatizacii gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya v sovremennoj Rossii // Aktual'nye problemy ekonomiki i prava. 2015. № 2. S. 83–91. (in Russian).
- [36] Dobrolyubova, E. I. Ocenka cifrovoj zrelosti gosudarstvennogo upravleniya // Informacionnoe obshchestvo. 2021. № 2. S. 37–52. (in Russian).
- [37] Begtin I., Bertyakov A., Komin M., Parhimovich O., Cygankov M. Ocenka otkrytosti gosudarstvennyh informacionnyh sistem v Rossii. 2020. - URL: <https://cpur.ru/wp-content/uploads/2020/03/state-openness-gis.pdf> (data obrashcheniya: 28.05.2021). (in Russian).
- [38] Filatova O.G., CHugunov A.V. Elektronnoe uchastie: konceptualizaciya i praktika realizacii v Rossii. Sankt-Peterburg: Izdatel'stvo "Aletejya", 2020. (in Russian).
- [39] Evtushkin A.V., Elizarov A.M., Elizarova R.U., Ershova T.V., Rizmanova L.M., Simakov O.V., Hohlov YU.E., SHaposhnik S.B., YUrevich M.A., YUr'eva A.A. Indeks gotovnosti regionov Rossii k informacionnomu obshchestvu 2013-2014. Analiz informacionnogo neravenstva sub"ektov Rossijskoj Federacii. M.: IRIО, 2015, 524 c. (in Russian).
- [40] Vershinskaya O.N., Alekseeva O.A. Mezhdunarodnye indeksy gotovnosti stran k informacionnomu obshchestvu // Trudy Instituta sistemnogo analiza Rossijskoj akademii nauk. 2011. T. 61. № 2. S. 19–25. (in Russian).
- [41] Sadovnikova N., Klochkova E., Dobrolyubova E., Alexandrov O. Basic trends of information society development in Russia compared to world's leading countries // International Review of Management and Marketing. 2015. Vol 5. № 1. P. 18-29.
- [42] Chung C. S. Analysis on the 2018 UN E-government survey // Journal of Advanced Research in Dynamical and Control Systems. 2019. Vol.11(7 Special Issue). P. 1242–1252.
- [43] Giannone D., Santaniello M. Governance by indicators: The case of the digital agenda for Europe// Information Communication and Society. 2018. Vol. 22. № 13. P. 1889–1902.
- [44] Russo V. Digital economy and society index (DESI). European guidelines and empirical applications on the territory. In: Qualitative and Quantitative Models in Socio-Economic Systems and Social Work. Studies in Systems, Decision and Control. Springer International Publishing. 2019. P. 427-442.
- [45] Máchová R., Lněnička M. 2015. Reframing E-government development indices with respect to new trends in ICT // Review of Economic Perspectives. 2015. Vol.15. № 4. P. 383-411.
- [46] Leont'eva L.C., Kudina M.V., Voronov A.S., Sergeev S.S. Formirovanie nacional'nogo cifrovogo suvereniteta v usloviyah differenciacii prostranstvennogo razvitiya. Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik. 2021. №84. S. 277-299. (in Russian).
- [47] Bylina S.G. Regional'nye osobennosti i determinanty ispol'zovaniya elektronnyh uslug sel'skim naseleniem. Problemy razvitiya territorii. 2018, № 5 (97), С. 84–98. (in Russian).
- [48] Kosarin S.P., Mil'kina I.V. Ocenka otnosheniya grazhdan Rossii k processam cifrovizacii gosudarstvennyh uslug. E-Management. 2019. T. 2. № 4. S. 51–63. (in Russian).
- [49] Vidyasova L A., Vidyasov E.YU., Tensina YA.D. Issledovanie social'nogo doveriya informacionnym tekhnologiyam pri predostavlenii elektronnyh gosudarstvennyh uslug i ispol'zovanii portalov elektronnoho uchastiya (kejs Sankt-Peterburga) // Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i social'nye peremeny. 2019. № 5(153). S. 43–57. (in Russian).

- [50] Dobrolyubova, E.I., YUzhakov, V.N., Starostina, A.N. Cifrovaya transformatsiya gosudarstvennogo upravleniya: ocenka rezul'tativnosti i effektivnosti. – M.: Izdatel'skij dom «Delo» RANHiGS, 2021. 234 s. (in Russian).
- [51] Kostousova YU.A., Komarova O.V. Cifrovizatsiya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya: institucional'nyj analiz // ZHurnal ekonomicheskoy teorii. 2019. T. 16. № 4. S. 842–848. (in Russian).
- [52] Alekhina O.V., Ignat'eva G.V., Smirnova I.A. Cifrovaya tamozhnya: proshloe, nastoyashchee, budushchee // Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo social'no-ekonomicheskogo universiteta. 2019. № 3(77). S. 9–14. (in Russian).
- [53] Petuhova R.A., Grigor'eva YA.A. Nalogovoe administrirovanie v usloviyah cifrovoj ekonomiki // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika. 2019. № 46. S. 303–316. (in Russian).
- [54] Agamagomedova S.A. Gosudarstvennyj kontrol' i nadzor v usloviyah cifrovizatsii ekonomiki // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. 2020. № 3. S. 79–85. (in Russian).
- [55] Lipuncov, YU. P. Koordinatsiya iniciativ v oblasti informatizatsii gosudarstvennogo upravleniya // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika. 2010. № 4. S. 56–65. (in Russian).
- [56] ZHereben E V., Lipatova N.G. Primenenie cifrovyyh tekhnologij vo vzaimodejstvii tamozhennyh i nalogovyh organov pri provedenii tamozhennogo kontrolya posle vypuska tovarov // ZHurnal pravovyh i ekonomicheskikh issledovanij. 2019. № 4. S. 158–167. (in Russian).
- [57] CHistova V.E., Narukavnikov A.V. O voprosah koordinatsii meropriyatij po ispol'zovaniyu informacionno-kommunikatsionnyh tekhnologij v deyatel'nosti gosudarstvennyh organov // Vestnik AKSOR. 2016. № 3(39). S. 5–10. (in Russian).
- [58] Portal FGIS KI: Programmy VPCT. URL: [https://portal.eskgov.ru/documents?category=vpct\\_programs](https://portal.eskgov.ru/documents?category=vpct_programs) (data obrashcheniya 04.03.2021).
- [59] Sovershenstvovanie gosudarstvennogo upravleniya. URL: <https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/623> (data obrashcheniya 17.06.2021) (in Russian).
- [60] Dobrolyubova E.I., YUzhakov V.N. Monitoring i ocenka rezul'tativnosti i effektivnosti cifrovizatsii gosudarstvennogo upravleniya: metodicheskie podhody - M.: Izdatel'skij dom «Delo» RANHiGS, 2020. (in Russian).
- [61] Pérez-Morote, R., Pontones-Rosa, C., Núñez-Chicharro, M. The effects of e-government evaluation, trust and the digital divide in the levels of e-government use in European countries. *Technological Forecasting & Social Change*. 2020. Vol. 154. URL: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.119973> (дата обращения 30.03.2021).
- [62] EC. The Digital Economy and Society Index (DESI) 2019. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi> (дата обращения 30.03.2021).
- [63] Petrov M., Burov V., SHklyaruk M., SHarov A. Gosudarstvo kak platforma. (Kiber) gosudarstvo dlya cifrovoj ekonomiki. Doklad CSR. – M., 2018. URL: <https://www.csr.ru/upload/iblock/313/3132b2de9ccef0db1eecd56071b98f5f.pdf> (data obrashcheniya: 15.03.2021).
- [64] Ivanova M.V. Sistemy ocenki cifrovoj transformatsii gosudarstvennogo upravleniya: sravnitel'nyj analiz rossijskoj i zarubezhnoj praktiki. // Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik. 2020. № 79. S. 246–270. (in Russian).
- [65] Smotrickaya I.I. Gosudarstvennoe upravlenie v usloviyah razvitiya cifrovoj ekonomiki: strategicheskie vyzovy i riski // ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika. 2018. № 4. S. 60–72. (in Russian).
- [66] Ershova T.V., Hohlov Y.E., Shaposhnik S.B. Spatial and social aspects of the digital divide in Russia / *Digital Divides: The New Challenges and Opportunities of e-Inclusion*. Public

Administration and Public Policy. A Comprehensive Publication Program. New York: Routledge. 2015. P. 79-106.

- [67] Leont'eva L.C., Kudina M.V., Voronov A.S., Sergeev S.S. Formirovanie nacional'nogo cifrovogo suvereniteta v usloviyah differenciacii prostranstvennogo razvitiya. // Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik. 2021. №84. S. 277–299. (in Russian).
- [68] OECD. Government at a glance. Paris: OECD Publishing, 2019. URL: <https://www.oecd.org/publications/government-at-a-glance-22214399.htm> (data obrashcheniya 15.03.2021).

## Правосубъектность физического лица в системе цифровых отношений: исходная точка правового регулирования

Е.А. Мамай

Нижегородская академия МВД России

mamai\_ea@mail.ru

### Аннотация

Стремительное развитие информационно-телекоммуникационных технологий влечет за собой изменение сущности многих общественных отношений, которые из реального мира переносятся в виртуальный. Несмотря на всеобъемлющий характер новаций, сопряженных с цифровыми технологиями (цифровизация публичных услуг, электронная цифровая подпись, цифровые права, токенизация гражданских правоотношений и т.д.) законодательное регулирование указанной сферы происходит со значительным временным отставанием. Ежегодно только через профильный комитет Государственной Думы (по информационной политике, информационным технологиям и связи) проходят десятки законопроектов, однако по-прежнему федеральное законодательное регулирование отношений в цифровой сфере отличается фрагментарностью и несистемностью. Особенно ярко указанный недостаток проявляется в контексте правового регулирования статуса участников отношений, возникающих в сети Интернет, в том числе физических лиц. Целью публикации является обоснование необходимости доктринального определения и нормативного закрепления правосубъектности физических лиц как участников правовых отношений в цифровой сфере. Методология исследования базируется на применении формально-юридического (догматического) метода научного познания, системном анализе отечественного законодательства, сравнительно-правовом и юридико-техническом анализе текстов законов и иных документов. В статье проводится анализ отечественного и зарубежного опыта правового регулирования правосубъектности участников отношений в цифровой среде. По мнению автора, отсутствие комплексных решений и несформированность общего подхода к регулированию статуса личности в цифровом пространстве имеет долговременные негативные последствия. Комплексные решения возникающих проблем должны находить свое отражение в едином нормативном правовом акте, нацеленном на системное регулирование общественных отношений в цифровой сфере. Цифровые права и обязанности пользователей сети Интернет должны быть приведены в систему, увязанную, прежде всего, с возрастным и гражданско-правовым статусом лица. На законодательном уровне необходимо определить требования к процедурам и критериям идентификации пользователей сети Интернет, обеспечению защиты персональных и вычисляемых данных позволяющих установить личность физического лица путем сбора о нем сведений. Решение указанных задач невозможно без установления общих начал правового регулирования, в том числе требований правосубъектности.

**Ключевые слова:** физическое лицо, правосубъектность, правоспособность, деликтоспособность, цифровая личность, цифровые права, Интернет

**Библиографическая ссылка:** Мамай Е.А. Правосубъектность физического лица в системе цифровых отношений: исходная точка правового регулирования // Государство и граждане в электронной среде. Выпуск 5 (Труды XXIV

Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2021, Санкт-Петербург, 24 – 26 июня 2021 г. Сборник научных статей). — СПб.: Университет ИТМО, 2021. С. 45 – 62. DOI: 10.17586/2541-979X-2021-5-45-62.

## 1. Введение

В цифровую эпоху для полноценного построения отношений между обществом и государством требуется не только развитие технологического процесса, но и продуманное, гармоничное правовое регулирование. Только за прошедшее десятилетие информационное пространство разных стран мира не раз сотрясали скандалы, связанные с недостаточной урегулированностью отношений в цифровой среде и использованием информационно-телекоммуникационных средств в неправомερных целях. Так, в 2018 году громкое расследование в отношении компании «Cambridge Analytica», которая собирала и в последующем продавала персональную информацию о пользователях социальной сети Facebook, привело к прекращению деятельности этой фирмы.

Развитие технологий сегодня оказывает все большее влияние на пути и способы взаимодействия личности, общества и государства. Ведущие государства мира давно осознали значение и нашли способы эффективного приложения потенциала информационно-телекоммуникационных технологий к целям государственного управления. Россия в этом контексте является скорее «догоняющим» государством, хотя в силу значительного интеллектуального потенциала, прежде всего, в лице специалистов в сфере информационных технологий, данное отставание постепенно сокращается.

В сфере права и государственного управления проблема осознания новых реалий, характеризуется системными проблемами, вызванными стремительным развитием цифровых технологий, за которым отечественное законодательство движется на правах догоняющего. При этом возникает парадоксальная ситуация. С одной стороны, само законодательство и тем более подзаконное регулирование вынуждено развиваться темпами, опережающими отечественную правовую науку, что влечет за собой фрагментарное, разрозненное, несистемное регулирование новых общественных отношений. С другой стороны, отечественная юридическая доктрина в силу присущей ей консервативности и еще большей инертности, вместо того, чтобы направлять развитие нормативного регулирования, вынуждена следовать ему, пытаясь подстроиться под уже сложившиеся реалии и собрать из изначально разрозненных и невзаимосвязанных фрагментов единую картину понимания мира.

Классическая теория права, рассматривающая в качестве права «совокупность норм, регулирующих отношения, складывающиеся между субъектами по поводу определенного объекта» [1, с. 6], в цифровую эпоху нуждается если не в принципиальном изменении, то, как минимум, в существенном уточнении. Наиболее ярко проблема правового регулирования сферы информационно-телекоммуникационных технологий отражается в контексте определения места и сущности человека, личности в мире Интернет-технологий. Обращение особого внимания на человека как субъекта общественных отношений вызывает неоспоримый интерес ввиду нескольких обстоятельств. Во-первых, любая система нормативного регулирования, в конечном итоге, направлена на поведение человека. В юридической науке принято подразделять все действующие в обществе нормы на две большие группы: социальные, к которым относятся в числе прочих и правовые нормы, а также технические, которыми условно охватываются и сугубо технические, и санитарно-гигиенические, и экологические, и прочие «несоциальные» нормы [2, с. 212–213]. Если первой группой регулируются отношения между людьми и их коллективами, то для технических норм предмет регулирования составляют отношения человека и объектов внешнего мира, природы, техники (отношение типа «человек-машина», «человек и орудие труда» и пр.). Во-вторых, информационные технологии меняют самого человека в его

привычках, способах и приемах поведения, создавая новую среду существования, в которой человек проводит значительную часть своей жизни и к которой он вынужден приспосабливаться. В-третьих, постепенное развитие технологий ведет к изменению самой сути взаимоотношений, в которых существует человек: несмотря на сохранение субъектно-объектного их характера, условный «человек» и условная «машина» меняются в них местами, и человек все чаще становится объектом воздействия со стороны нейронных сетей и искусственного интеллекта. Наконец, полноценное взаимодействие граждан и государства в цифровой среде невозможно без установления высокого уровня доверия к используемым технологиям и понимания ключевых рисков цифровизации, заложенных в неопределенности исходного статуса личности, как субъекта цифровых отношений. Спектр сопряженных с указанными обстоятельствами проблем не ограничивается вопросами цифрового неравенства, доступности публичных услуг или участия в управлении обществом, но, в самом крайнем своем проявлении, может нести в себе непосредственные угрозы самой человеческой личности, ее чести, достоинству, здоровью и даже жизни. Указанные обстоятельства в своей совокупности требуют предметного осмысления в юридической науке и адекватного отражения в правовых нормах места личности в системе правовых отношений цифровой эпохи.

## **2. Основное содержание**

### **2.1. Методология исследования правосубъектности физического лица в электронной среде**

Методы теоретического познания права в целом, равно как и применение общих, специальных и частных методов на уровне эмпирических исследований, составляют одни из основных направлений современных метатеоретических исследований правовой науки [3, с. 429; 4]. Следует отметить, что методология юридического исследования во многом сама по себе представляет нерешенную задачу в силу специфики предмета изучения и доступного арсенала средств познания. В отличие от технических наук юридическая наука сталкивается с проблемой познания поведения людей и возможностью изменения существующего состояния общественных отношений посредством, прежде всего, нормативного правового регулирования. Сложность такого познания обусловлена влиянием множества факторов, определяющих текущее состояние и направления развития общественных отношений, и лишь часть из них имеет явно выраженную правовую природу. Исследование цифровой среды с точки зрения права представляет собой еще большую методологическую сложность, поскольку в ней с механизмами нормативного регулирования тесно переплетаются сугубо психологические, поведенческие аспекты, а также факторы технического характера, предопределяющие практические горизонты реализации намеченных правовых мер.

Ключевая методологическая проблема исследования правовых явлений в среде электронной коммуникации определяется особенностью ее восприятия людьми. Общественные отношения, возникающие в электронной (цифровой) среде в силу их виртуального характера воспринимаются многими принципиально иначе с точки зрения их предпосылок, содержания и последствий. Уровень вовлеченности современного общества в цифровые отношения особенно в условиях роста количества мобильных устройств коммуникации зачастую самим этим обществом в полной мере не осознается. Так, согласно опросу, проведенному Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ), 77% респондентов признают, что легко могут обойтись без Интернета, однако различного рода вещи, обеспечиваемые посредством информационно-телекоммуникационных технологий, значительная часть населения определяет как важную часть своей жизни [5].

Согласно данному опросу не могут обойтись без книг 22% респондентов, музыки – 25%, мобильного телефона – 36 %, новостей – 27 %, телевизора – 40%, общения – 65%. Доля людей, которые перечисленные блага не считают критически необходимыми, но важными для жизни, как правило, составляет такое же или даже большее количество процентов. При всем этом зависимость от каких-либо предметов и факторов отрицают 60% опрошенных. Таким образом, исходная гипотеза настоящего исследования состоит в том, что вовлеченность современных людей в цифровые отношения и Интернет-коммуникацию весьма велика, однако осознают данный факт далеко не все граждане.

Вторая гипотеза проистекает непосредственно из первой и состоит в том, что многими гражданами сфера Интернета, общественные отношения, возникающие в цифровой среде, воспринимаются как «параллельная реальность», не имеющая точек пересечения с реальной жизнью людей в «мире вещей» и не несущая в себе никаких угроз для них. В опросе, проведенном в 2018 году ВЦИОМ совместно с Проектным офисом по реализации национальной программы «Цифровая экономика» Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, респонденты продемонстрировали достаточно равнодушное отношение к использованию их персональной информации третьими лицами. В ходе опроса пользователи социальных сетей высказали мнение, что размещаемая ими информация скорее не используется третьими лицами - 20% опрошенных, определено не используется – 14%, затруднились ответить на вопрос – 11%. При всем этом безразличие к потенциальной возможности использования персональных данных высказали 36% респондентов, а каждый второй (52%) считает, что использование таких сведений третьими лицами не несет никакой угрозы для них или их семей [6].

Третья гипотеза настоящего исследования отражает восприятие населением необходимости правового регулирования цифровой среды. Осуществление такового, мы смеем предположить, считает необходимым лишь незначительная часть населения нашей страны. Важно отметить, что электронная среда как сфера соприкосновения социальной и технической сферы сама по себе устанавливает условия взаимодействия человека и компьютерных систем, что определяет существенную ограниченность средств правового регулирования:

- цифровая среда развивается темпами, опережающими развитие социального, в том числе и правового, регулирования («цифра опережает букву (закона)»);
- не все, что происходит в цифровой среде, может контролироваться на национальном уровне («власти не всеильны»);
- не все технические аспекты функционирования Интернета могут быть и должны быть ограничены нормативно-правовыми средствами («закон не всеилен»);
- наложение запретов на функционирование цифровой среды может повлечь ущемление интересов субъектов экономической деятельности («Интернет – двигатель современной торговли (экономики)») и т.д.

Тем не менее, учитывая вышесказанное, мы считаем возможным предположить, что отдельные проблемы правового регулирования электронной среды определяются недостаточным вниманием к базовым явлениям и исходным категориям, которые определяют каркас, основу ее функционирования. К числу таковых, безусловно, как это было сказано нами выше, относится личность (человек, физическое лицо), вступающая в цифровые отношения.

В целях решения вопроса об определении правосубъектности физических лиц как участников правовых отношений в цифровой сфере нам необходимо осуществить изучение литературы, посвященной указанной проблематике, установить догматические подходы к решению проблемы, провести системный анализ отечественного законодательства для определения текущего уровня правового регулирования, сравнить отечественный и зарубежный опыт. В своей совокупности представленные методы должны способствовать достижению указанной цели.

## 2.2. Обзор литературы

Отечественная и зарубежная литература достаточно широко освещает проблемы личности в цифровом пространстве. Предсказанные изменения в результате формирования постиндустриального общества [7, р. 32] в современном нам мире находят свое реальное выражение. Исследователями отмечается, что способы коммуникации между людьми вследствие воздействия цифровых технологий, как это не может показаться парадоксальным, упрощаются и даже деградируют, изменяются исходные компоненты самой коммуникации, формируется измененное сознание, стиль и характер принятия решений. При этом Интернет продолжает восприниматься как пространство личной свободы и свободы самовыражения, вот почему страх утраты приватности становится предметом наибольшего обсуждения.

Фокус внимания научных публикаций в указанной сфере концентрируется, с одной стороны, на проблеме способности правовых средств встать на защиту человека в ситуации, когда цифровые технологии осуществляют прорывное развитие, с другой стороны, на опасностях, проистекающих из неправомерного использования цифровых технологий государствами и третьими лицами, в руках которых оказываются широкие возможности по слежению за гражданами и вторжению в их частную жизнь.

В значительной части научных статей первой из указанных категорий отмечается неспособность национального законодательства адекватно защищать права граждан в цифровой среде. Опасение ученых, в частности, вызывает исходная проблема правового статуса информации, размещаемой пользователями в сети Интернет, а также возможности её использования «цифровыми гигантами» и органами власти [8 – 11]. Киберпсихологи и киберкриминологи активно изучают психологические аспекты виктимизации граждан в цифровой среде [12 – 14]. Многие исследователи ратуют за создание правовых механизмов защиты граждан в сети Интернет как развитие нормативных положений демократических конституций, гарантирующих право личности на частную жизнь. Так, для США указанная проблематика обсуждается в свете реализации Четвертой поправки к Конституции США [15; 16]. Поскольку цифровые данные, хранящиеся у операторов связи, дают возможность раскрытия всей жизни человека, исследователи обращают внимание как на аспекты законности при осуществлении слежки за конкретными персоналиями [17], так и массового перехвата данных [18]. В европейской литературе массовая слежка в сети Интернет широко обсуждается ввиду принятия знаковых решений по этому вопросу в Европейском суде по правам человека и Суде Европейского союза [19]. Трендом последнего времени также стало обсуждение законодательных аспектов технологий распознавания лиц (FRT) [20; 21].

Российская юридическая общественность, следуя в общем тренде науки, также исследует объективные закономерности влияния информационно-телекоммуникационных технологий на правовое положение личности. Однако, как правило, указанные вопросы изучаются во вторую очередь – как следствие, проистекающее из авторского интереса к проблематике информационного общества, электронной демократии, электронного правительства, информационной безопасности, защите персональных данных и смежных явлений современного общественно-политического развития. Изучение массива научных работ по юридической проблематике позволяет говорить о диспропорциональном внимании к узким проблемам гражданско-, уголовно- и административно-правового характера, с одной стороны, и недостаточное общетеоретическое осмысление правового положения человека в системе правовых отношений, с другой стороны (в том числе, с позиций, как это и не странно, информационного права) [22 – 27]. Таким образом, для большинства публикаций как отечественных, так и зарубежных авторов характерно либо поверхностное, обобщенно абстрактное или, напротив, точечное внимание к отдельным вопросам правового регулирования статуса личности в цифровую эпоху.

### **2.3. Место физического лица в ряду субъектов правовых отношений в цифровой сфере**

В отраслевой литературе вопрос о субъектах правовых отношений освещается авторами по-разному. Академические учебники по информационному и цифровому праву в основном исходят из общеправового понимания субъекта правовых отношений. Так, В.А. Копылов выделяет общих субъектов информационного права (орган государственной власти или местного самоуправления, юридическое или физическое лицо) [28]. А.А. Тедеев дополняет указанный перечень, включая в него государство (Российская Федерация), субъект РФ, муниципальное образование [29, с. 29–30]. Однако чаще всего, говоря о субъектах права, ученые-отраслевники дифференцируют их на индивидуальных и коллективных, обращая особое внимание на их функциональное разграничение. Так, И.А. Цинделиани, упоминая о традиционном определении в качестве субъектов права индивидуальных и коллективных участников правоотношений, далее обращается к виртуальным или «цифровым личностям», роботам и прочим особым субъектам цифрового права, которых, однако, не встраивает в общую систему субъектов права [30, с. 83–92]. С.Г. Чубукова предлагает разделять публичных субъектов (публичные образования) и коллективные субъекты, осуществляющие властные полномочия [31, с. 49], что, с общеправовой точки зрения, представляется необоснованным. Для понимания специфики правовых отношений в цифровой сфере более значима функциональная классификация, которая выделяет производителей, потребителей и обладателей информации, информационных ресурсов, информационных продуктов, информационных услуг, информационных систем, технологий и средств их обеспечения [32, с. 43–44]. Функциональная классификация может быть объединена с исходной субъектной дифференциацией, при которой за физическими и юридическими лицами закрепляются вышеуказанные роли [33]. Отдельный интерес представляет установление места электронных лиц [34], искусственного интеллекта [35], роботов [36] и других участников правовых отношений в цифровой сфере.

Говоря о месте физических лиц в ряду других субъектов правовых отношений в цифровой сфере, необходимо базироваться на двух важных теоретических посылах.

Во-первых, нам видится достаточно спорным выделение отдельных отраслевых субъектов права. Как справедливо отмечает С.И. Архипов, правосубъектность – это родовая связь лица с правопорядком, осуществляя разные правовые функции в различных видах правовых отношений, субъект права наделяется дополнительными свойствами, определяющими особенности его правосубъектности, но сохраняет при этом свою целостность вне зависимости от подверженности отраслевому регулированию [37, с. 23]. К примеру, физическое лицо может выступать автором, поставщиком, обладателем информации или информационного ресурса, а также его конечным пользователем потребителем. Исходя из сказанного, важно определить каким образом правосубъектность физического лица изменяется при вовлечении его в сферу цифровых правоотношений.

Во-вторых, мы считаем принципиально важным разделение понятий «субъект правоотношения в цифровой сфере» и «субъект цифрового права». Субъектами цифрового права могут быть названы все лица, на которых направлено действие соответствующих правовых норм, однако отдельные субъекты не могут вступать в конкретные регулируемые информационно-правовыми нормами правоотношения, и более того, в отношении некоторых субъектов оправданно целенаправленное введение таких ограничений. Так, например, несовершеннолетние граждане, как и все физические лица, являются субъектами цифрового права, однако участие их в определенных видах отношений в сети Интернет может и должно ограничиваться, в частности, для обеспечения их нравственности и физического здоровья.

#### 2.4. Правосубъектность физического лица в системе цифровых правоотношений

Применительно к человеку юриспруденция традиционно оперирует несколькими понятиями: «личность», «физическое лицо», «гражданин», «иностранный гражданин», «апатрид», «бипатрид», однако применительно к цифровой сфере оправданно обратить, прежде всего, внимание на личность, сущность человека и как биологического, и как социального существа. Природные качества человека в социальном общении обретают особое звучание и наделяют его статусом личности. Диалектическое единство структуры личности образуют сознание, воля и способность к деятельности [38, с. 202]. Каждый из указанных компонентов в цифровом пространстве подвергается существенному изменению.

В первую очередь, исследователи-футурологи предостерегают от опасности трансгуманистической трансформации человечества, в результате которой будет явлен «новый человек», созданный посредством слияния собственного физического тела с электронными механизмами и получающий в результате этого более широкий круг неких возможностей. Речь, в частности, идет о возможной записи личных данных человека на размещаемых в его теле электронных носителях [39]. Подобное изменение биологической сущности человека в настоящее время уже не кажется слишком далеким будущим.

Во-вторых, социально обусловленная структура личности под влиянием информационных технологий также подвергается существенному изменению. «Постоянное использование цифровых технологий, – пишет В.В. Миронов, – меняет сам стиль мышления людей, все большая часть из них приобретает так называемое клиповое сознание, которое неизбежно отражается на стиле и характере принятия решений в правовой сфере» [40, с. 36]. Исследователи предрекают, что поскольку киберпространство становится более интерактивным, более чувственным и повсеместным, способ концептуализации и изложения законодательства с течением времени может становиться все менее и менее текстовым (письменным) и больше похожим на традиционные формы выражения норм и правил поведения в устных обществах (как например, песня или танец) [41, р. 42].

Наконец, исходная базовая особенность влияния виртуального пространства на человеческую личность выражается в изменении самой его идентичности [42, р. 159]. Для правовой сферы традиционно присуще разграничение статусов граждан своего государства, иностранных граждан и лиц без гражданства. В общегуманистическом контексте, в сфере соблюдения личных прав указанное деление не имеет существенного значения, однако в сфере политической жизни, национальной безопасности особая политико-правовая связь человека и государства приобретает принципиальное значение, обуславливая саму возможность существования государства, определяя сущность национального суверенитета. При вовлечении человека в цифровую сферу указанные границы стираются, в силу чего в современных публикациях принято терминологическое разграничение человеческой личности в реальном мире (Citizen) и сетевом мире (Netizen), подчеркивающее, с одной стороны, одновременное существование двух человеческих сущностей: в реальном мире и сети Интернет, а с другой стороны, обращая внимание умозрительность, условность границ государств и обществ в цифровой сфере [43].

С учетом сказанного необходимо подойти и к вопросу о правосубъектности физического лица в системе цифровых отношений. Традиционно юридическая наука определяет ее в качестве триединства таких компонентов как правоспособность, дееспособность и деликтоспособность, однако поскольку несение ответственности за всякую деятельность рассматривается как обязанность лица претерпевать определенные лишения морального, физического или материального характера, деликтоспособность (способность нести предусмотренную правом ответственность за свои действия) можно рассматривать элементом дееспособности [2, с. 399].

## 2.5. Нормативное регулирование правоспособности и дееспособности физических лиц в цифровой сфере

Под правоспособностью понимается способность индивида иметь субъективные права и юридические обязанности, обусловленные нормами права. Указанная способность определяется в качестве абстрактной, постулируемой возможности осуществления определенных действий в будущем. Согласно ч. 2 ст. 17 ГК РФ правоспособность гражданина возникает в момент его рождения и прекращается смертью.

Дееспособность субъекта права означает способность лица своими личными действиями осуществлять субъективные права и нести юридические обязанности. Для установления дееспособности лица в правовой сфере принципиально важное значение имеет определение его возраста и психического состояния. Так, гражданская дееспособность наступает с момента совершеннолетия лица, т.е. 18 лет (п.1 ст. 21 ГК РФ), привлечение к административной ответственности возможно с 16 лет (ст. 2.3 КоАП РФ), общий возраст уголовной ответственности составляет также 16 лет, а по ряду составов – с 14 лет (ст. 20 УК РФ).

В цифровой сфере реализация нормативных положений, определяющих правоспособность и дееспособность лица, сталкивается с проявлением особенностей цифровой реальности и требует решения проблемы идентификации личности. На первый взгляд, указанная сложность не касается правоспособности, однако если вести речь не только о гражданско-правовом ее понимании, а, например, об избирательной правоспособности, то момент ее возникновения неизбежно увязывается с появлением у лица гражданства или вида на жительство в России, поскольку 10 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает возможность участия в выборах не только граждан России, но и иностранных граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования (применительно к выборам в органы местного самоуправления или участия в местном референдуме) [44]. В настоящее время, когда речь все чаще ведется о проведении выборов в электронной среде, решение указанного вопроса становится все более актуальным.

Что касается дееспособности, то здесь ситуация обстоит еще более сложно, поскольку совершение многих действий в сети Интернет, несмотря на относительную их простоту, требует осознания со стороны пользователей правовой сути и последствий происходящего – начиная от совершения гражданско-правовых сделок, например, покупок в Интернет-магазинах, и заканчивая деяниями, граничащими с уголовно-правовой сферой, к примеру, кибербуллинг. Актуальность этой проблемы ярко подчеркивается количеством страниц, которые выдают поисковые системы на запрос «ребенок купил... как вернуть деньги», что говорит о массовом характере происходящего, но не регулируемого правом.

Таким образом, для обеспечения допуска физических лиц к широкому спектру общественных отношений, возникающих в цифровой сфере, требует своего решения вопрос установления и правоспособности, и дееспособности личности в цифровом пространстве.

Прежде всего, следует отметить, что в виртуальной среде человек может создавать множество цифровых образов, своих цифровых двойников, виртуальных личностей, которые не совпадают с объектами реального мира [1, с. 6]. Особое звучание в этом контексте приобретает фраза Дугласа Коуплэнда «Вы – это не Ваше тело» (You are not your body) [45], что означает отсутствие прямой взаимосвязи физического лица с его цифровым образом: мужчина может выдавать себя за женщину, ребенок – за взрослого и т.д. [41, р. 43]. Многие сторонники концепции интернет-общества (Net society) отстаивают важность сохранения ключевых характеристик киберпространства как сферы, в которой люди способны избегать ограничений, обусловленных физическими и культурными условиями своей жизни, создавая образы тех людей, кем они хотят быть, а не тех, кем они

фактически являются [46, р. 145]. В результате возникает мультипликационный эффект цифровых технологий: цифровых личностей в сети Интернет может быть в десятки и сотни раз больше, чем реальных личностей на планете (даже если принимать во внимание исключенность значительной части населения из интернет-коммуникаций).

Эффект мультипликации порождает и явные негативные аспекты, начиная с затрудненностью ограничения доступа несовершеннолетних к ресурсам, которые могут нанести вред их нравственному состоянию, здоровью и жизни, и заканчивая необходимостью пресечения совершения противоправных действий субъектами, установление личности которых затруднено. Проблема идентификации может разрешаться в двух кардинально противоположных сценариях: по одному из них Интернет рассматривается как зона свободы, не допускающая вмешательства государства, частных или публичных интернет-корпораций, а равно кого бы то ни было; по-другому, напротив, органам власти вменяется в обязанность решение задачи идентификации личности путем обеспечения доступа к сети Интернет исключительно по персональным идентификаторам.

Проблема идентификации пользователей возникла одновременно с осознанием необходимости правового регулирования отношений в сети Интернет, однако до сих пор она не нашла своего решения. С технической стороны установление личности пользователя возможно различными способами, начиная от однофакторной идентификации по логину/паролю и заканчивая многофакторной проверкой по нескольким взаимосвязанным каналам, включая проверку по биометрическим данным. При этом любые способы решения указанной задачи не свободны от рисков утечки сведений, потери значимой информации и завладения ими третьими лицами. Как считают исследователи, технические средства позволяют создать лишь юридическую фикцию определенности интернет-пользователя, однако не способны окончательно идентифицировать субъекта правоотношений [25, с. 24 – 25; 1, с. 7], снижая тем самым вопрос факта (достоверно установленная личность) до вопроса права (личность, признаваемая юридически определенной и установленной). В современных условиях на практике проблема идентификации субъекта правоотношений решается либо частно-правовыми способами (электронная подпись) либо публично-правовыми способами (допуск к сети «Интернет» по идентификационным данным) [25, с. 24 - 25]. При этом личность пользователя и в том, и в другом случае презюмируется (предполагается) установленной, поскольку фиксируется лишь формальная сторона, процедура идентификации, а вероятностному установлению личности человека придается характер юридически достоверного факта, т.е. создается правовая фикция.

В коммерческой сфере проблема идентификации пользователей достаточно давно опробована в силу необходимости обеспечения коммерциализации производимых продуктов. Примером тому является обеспечение доступа пользователей технических изделий или программных продуктов через единый аккаунт, обеспечивающий хранение всех данных, связанных с конкретным пользователем (например, Apple-ID, аккаунт Google, Huawei-ID и др.). В тоже время указанное решение не имеет универсального характера, поскольку идентификация пользователя в бизнес-среде, прежде всего, имеет целью получения денежных средств от пользователей и рекламодателей, что не подразумевает абсолютной достоверности информации о пользователе. Более того, в случае использования алгоритмов шифрования и децентрализованных сетей, построенных по принципу анонимности, установление личности пользователей становится практически невозможным.

Вместе с тем, нам видится перспективным развитие отечественного законодательства по пути регистрации физических лиц для обеспечения доступа пользователей в сеть Интернет. Начало научной и законодательной дискуссии в данном направлении уже положено.

В частности, в 2018 году Государственной Думой России рассматривался законопроект о внесении соответствующих изменений в Федеральный закон «Об информации,

информационных технологиях и о защите информации» (проект федерального закона № 369029-7), предусматривавший обязанность владельцев социальных сетей обеспечивать доступ к ним путем регистрации физических лиц по паспортным данным. На текущий момент времени реализации подобных инициатив сталкивается с проблемой отсутствия в электронной форме у граждан Российской Федерации документов, удостоверяющих их личность, однако возможность такой идентификации в перспективе может быть осуществлена с использованием в качестве единой точки доступа портала госуслуг, что уже имеет свою апробацию в программных продуктах Сбера, Ренессанс Страхования и др. Кроме того, обсуждается возможность технического создания и законодательного регулирования единой биометрической системы, доступ к которой могут получить государственные органы, органы местного самоуправления, индивидуальные предприниматели, нотариусы и организации [47].

С проблемой идентификации личности тесно связан и вопрос приобретения прав и обязанностей не только под своим именем, но и в случаях, и в порядке, предусмотренных законом, под вымышленным именем (псевдонимом). Таковое возможно согласно статьям 18 и 1265 ГК РФ, однако специальное правовое регулирование этой сферы на данный момент не выработано, что на практике выразилось в обеспечении гражданско-правовых средств защиты псевдонимов и никнеймов, используемых в Интернете, путем регистрация указанных идентификаторов в качестве товарных знаков. Несмотря на то, что согласно п. 4 ст. 1259 ГК РФ для возникновения, осуществления и защиты авторских прав не требуется регистрация произведения или соблюдение каких-либо иных формальностей, в Суде по интеллектуальным правам ежегодно рассматриваются десятки споров о признании недействительными решений Федеральной службы по интеллектуальной собственности (Роспатента) о предоставлении правовой охраны таким товарным знакам.

Еще одним вопросом, требующим своего решения, является проблема продолжения существования виртуального двойника человеческой личности и после смерти человека в реальном мире. Такое «переживание» может иметь как позитивное (нейтральное) проявление (например, индекс цитируемости умерших авторов продолжает расти, несмотря на прекращение ими научной деятельности), так и иметь ярко выраженную негативную коннотацию (использование доброго имени, репутации умершего в противоправных целях другими людьми).

Уже сейчас в законодательстве некоторых стран, в том числе в России, нашло свое отражение так называемое право на забвение (*right to be forgotten*), которое у нас, однако, реализуется активным поведением самого носителя права. Так, в 2015 году в законодательство было внесено правомочие гражданина (физического лица) потребовать от оператора поисковой системы, распространяющей в сети Интернет рекламу, прекращения выдачи сведений, позволяющих получить доступ к информации о заявителе [48]. Между тем, с учетом обязанности доказывания факта нарушения законодательства Российской Федерации, недостоверности, неактуальности информации, утраты ею значения для заявителя в силу последующих событий или его действий, указанное правомочие можно охарактеризовать скорее, как обязанность быть в Интернете, а не право быть им забытым.

Также современное российское законодательство никак не регулирует право на цифровую смерть, которое, исходя из понимания цифрового образа реального человека как объекта его персональных данных, уже нашло свое отражение в законодательстве некоторых западных стран. В частности, во Франции Законом 2016 года «О цифровой республике» на поставщиков услуг онлайн-коммуникации наложена обязанность информировать пользователей о сортировке данных после их смерти [49]. Нам видится, что установление обязанности оператора поисковой системы или обработки персональных данных по предупреждению нарушения прав человека путем обеспечения как права на забвение, так и права на цифровую смерть, является более предпочтительным, нежели

обязывание самого человека инициировать удаление соответствующих данных из сети Интернет.

Таким образом, уже в базовых, исходных категориях правосубъектности физического лица в цифровой среде, мы находим существенные пробелы, что уже на текущий момент времени порождает проблемы в реализации многих прав граждан. Существенная часть таких проблем имеет скрытый характер, и либо не осознается гражданами, либо сознательно ими игнорируется, что в перспективе может создать лавинообразный эффект нарастания проблем социального регулирования, начиная от межличностных конфликтов в социальных сетях и заканчивая массовыми утечками персональных данных пользователей разнообразных программных продуктов и технических изделий.

### 3. Заключение

Изложенные выше пробелы в праве и отдельные проблемы неурегулированности правового положения субъектов общественных отношений в цифровом пространстве свидетельствуют не об отсутствии внимания к ним со стороны законодателей или правоприменителей, а высокой сложности самой сущности указанных обстоятельств и возникающих в связи с этим правовых последствий. Отсутствие комплексных решений и несформированность общего подхода к регулированию правосубъектности физических лиц, как и правосубъектности всего множества участников отношений в цифровой среде, как было сказано выше, имеет долговременные негативные последствия. В этой связи, как нам представляется, необходима выработка общих законодательных и правоприменительных подходов, базирующихся на следующих ключевых тезисах:

1. Правосубъектность человека в цифровом пространстве является закономерным продолжением его правосубъектности в реальном мире. В этой связи требуется не простая констатация указанного факта, а конкретные, взвешенные решения, принимающие во внимание особенности цифровой среды и вытекающие отсюда юридические последствия, касающиеся определения правоспособности и дееспособности участников общественных отношений. Указанные решения должны находить свое отражение в едином комплексном нормативном правовом акте, нацеленном на системное регулирование общественных отношений в цифровой сфере (например, Цифровом кодексе России). В указанном акте должны найти свое отражение запрет массовой слежки за гражданами, запрещение сегрегации граждан в зависимости от их желания или возможностей использования цифровой среды, умаления прав и свобод человека, которые установлены нормами международного права и Конституцией России, требует своего решения вопрос об использовании искусственного интеллекта для принятия юридически значимых решений в отношении граждан и т.д.

2. Законодательное решение относительно установления личности пользователей в сети Интернет, с нашей точки зрения, должно предусматривать, как максимум, вообще доступ в цифровое пространство или, как минимум, доступ к наиболее значимым ресурсам (например, государственным и муниципальным услугам) посредством конфиденциальных персональных идентификаторов и механизмов, включающих в себя возможность многофакторной аутентификации, в том числе по биометрическим данным. Технологические решения указанной задачи также должны находить свою правовую легализацию.

3. Персональные идентификаторы личности, реализующей свою правосубъектность в цифровом пространстве, в том числе имя пользователя (nickname), должны быть защищены правовыми средствами, чтобы обеспечивать возможность их использования только теми, кому они принадлежат по праву. Нам видится неверным выработанное правоприменительной практикой решение указанного вопроса по аналогии не с авторским правом, с которым генерация информации в сети Интернет наиболее связана по сущности, а объектами интеллектуальной собственности в промышленной сфере, где принято

предоставление защиты объектам, зарегистрированным и защищенным соответствующим патентом.

4. Помимо регулирования персональных данных отечественное законодательство должно быть дополнено нормами, определяющими характер и порядок использования, так называемых, вычисляемых данных, которые также позволяют идентифицировать лицо, путем обеспечения сбора о нем косвенных сведений. Предоставляя согласие в пользовательских соглашениях с производителями программных продуктов, граждане зачастую дают им широкие возможности для использования получаемых сведений в различных коммерческих целях. Таким образом, существующие реалии построения отношений в цифровой среде подразумевают практически неограниченные возможности доступа к информации, генерируемой пользователями сети Интернет, со стороны операторов поисковых систем и обработки персональных данных, прежде всего «цифровых гигантов», в то время как государство в лице его органов существенным образом ограничено в таковом. Данное обстоятельство осложняет как позитивное правоприменение, так и выявление, раскрытие и расследование преступлений и иных правонарушений, совершаемых пользователями сети Интернет.

5. Цифровые права и обязанности пользователей сети Интернет должны быть приведены в систему, увязанную, прежде всего, с возрастным и гражданско-правовым статусом лица. Парадокс существующего регулирования состоит в том, что множество общественных отношений, недоступных для несовершеннолетних в реальном мире (покупка определенных товаров, получение информации, содержащей возрастные ограничения и т.д.), становятся абсолютно открытыми для них в цифровом пространстве. Параллельного решения требуют вопросы урегулированности административно-правового и уголовно-правового статуса физических лиц в отношениях, возникающих в сети Интернет.

6. Право на забвение, право на цифровую смерть и другие цифровые права должны найти свое системное отражение в отечественном законодательстве наряду с другими правами граждан. Обеспечение их соблюдения должно вменяться в обязанность субъектов обработки персональных данных, а не самих пользователей сети Интернет. В противном случае защита цифровых прав граждан как таковая становится нереализуемой задачей, поскольку сложности правоприменения и инициативного характера использования сводят на нет возможность их практической реализации.

Таким образом, в условиях стремительного развития цифровых технологий законодательное регулирование правосубъектности физических лиц в информационно-телекоммуникационной среде становится насущной потребностью современного российского общества. С сожалением приходится констатировать, что в период развития научно-технического прогресса человек, ценность прав которого признается наивысшим приоритетом современного государства и общества, отходит на второй план. Указанная тенденция не является уникальной и исключительной для России, поскольку ценностные предпочтения Интернет-среды как пространства свободы и свободного самовыражения сталкиваются здесь с пугающим многих опытом познания двойственности данной сферы, в силу чего учащаются взывания к сильным мира сего и призывы к установлению порядка [50, с. 23]. Между тем, достижение баланса национальных интересов и свободы отдельной личности может и должно возлагаться на государство, альтернативы которому человечество на данный момент не выработало.

Права человека в цифровой среде являются конкретизацией универсальных прав человека, гарантированных международным правом и Конституцией России, применительно к потребностям человека и гражданина в информационном обществе. В силу этого даже в отечественной конституционной доктрине, традиционно тяготеющей к консервативному миропониманию, постепенно формируется осознанное стремление к обеспечению оптимального уровня регулирования цифровых прав человека [51].

Между тем, система правового регулирования продолжает сохранять инерционность в оценке происходящих изменений, оставаясь в состоянии догоняющего по отношению к новациям в сфере высоких технологий. Выработка общих подходов к регулированию цифровых отношений не умаляет важности индивидуализации правоприменения, поэтому следует избегать абсолютизации и шаблонности решений по конкретным ситуациям, что означает необходимость дальнейшей работы над предметом настоящего исследования.

## Литература

- [1] Талапина Э.В. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы // Журнал российского права. 2018. № 2 (254). С. 5 – 17.
- [2] Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юрист, 2009. 541 с.
- [3] Сырых В.М. История и методология юридической науки: учебник. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. 464.
- [4] Кузнецова О.А. Методы научного исследования в цивилистических диссертациях // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. №4 (26). С. 254-270.
- [5] Без чего на свете не прожить? URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/bez-chego-na-svete-ne-prozhit> (дата обращения: 15.02.2021).
- [6] Персональные данные в интернете: возможности и риски. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/personalnye-dannye-v-internete-vozmozhnosti-i-riski> (дата обращения: 15.02.2021).
- [7] Bell D. The Coming of Post-Industrial Society. A Venture of Social Forecasting. New York, 1973. 507 p.
- [8] Cover A.Y. Corporate Avatars and the Erosion of the Populist Fourth Amendment // Iowa Law Review. 2015. Vol. 100(4). P. 1441 – 1502.
- [9] Grodzinsky F.S., Tavani H. T. P2P Networks and the Verizon v. RIAA Case: Implications for Personal Privacy and Intellectual Property // Ethics and Information Technology. 2005. Vol. 7(4). P. 243 – 250.
- [10] Peppet S.R. Regulating the Internet of Things: First Steps Toward Managing Discrimination, Privacy, Security, and Consent // Texas Law Review. 2014. Vol. 93(1). P. 85 – 178.
- [11] Roberts A. Privacy, Data Retention and Domination: Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications // Modern Law Review. 2015. Vol. 78(3). P. 535 – 548.
- [12] Alonso C., Romero E. Aggressors and Victims in Bullying and Cyberbullying: A Study of Personality Profiles using the Five-Factor Model // The Spanish Journal of Psychology. 2017. Vol. 20, E76.
- [13] Ahuja V., Alavi, Sh. Cyber psychology and cyber behaviour of adolescents-the need of the contemporary era // Procedia Computer Science. 2017. Vol. 122. P. 671 – 676. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877050917326704> (дата обращения: 15.02.2021).
- [14] Hadlington L. Human factors in cybersecurity; examining the link between Internet addiction, impulsivity, attitudes towards cybersecurity, and risky cybersecurity behaviours // Heliyon. 2017. Vol. 3 (7). URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405844017309982> (дата обращения: 15.02.2021).
- [15] Kerr O.S. Applying The Fourth Amendment to The Internet: A General Approach // Stanford Law Review. 2010. Vol. 62(4). P. 1005 – 1049.
- [16] Garlinger P.P. Privacy, Free Speech, and The Patriot Act: First and Fourth Amendment Limits on National Security Letters // New York University Law Review. 2009. Vol. 84 (4). P. 1105 – 1147.
- [17] Desai D.R. Constitutional Limits on Surveillance: Associational Freedom in The Age of Data Hoarding // Notre Dame Law Review. 2014. Vol. 90 (2). P. 579 – 632.

- [18] Golubok S. Roman Zakharov v. Russia: Big Brother Under Control? // *Journal for Constitutionalism and Human Rights*. 2015. Vol. 34 (8). P. 20 – 26.
- [19] Русинова В. Легализация «массовой слежки» Европейским Судом по правам человека: что стоит за постановлением по делу Биг Бразер Вотч и другие против Соединённого Королевства? // *Международное правосудие*. 2018. № 4 (28). С. 3 – 20.
- [20] Ruhrmann H. Protecting human rights in policy strategies for facial recognition technology in law enforcement. Case Studies from the United Kingdom and the United States // *CITRIS Policy Lab*. 2019. URL: [https://citrispolicylab.org/wp-content/uploads/2019/09/Facing-theFuture\\_Ruhrmann\\_CITRIS-Policy-Lab.pdf](https://citrispolicylab.org/wp-content/uploads/2019/09/Facing-theFuture_Ruhrmann_CITRIS-Policy-Lab.pdf) (дата обращения: 15.02.2021).
- [21] Amelin R., Channov S. On the Legal Issues of Face Processing Technologies // Alexandrov, D., Boukhanovsky, A., Chugunov, A., Kabanov, Y., Koltsova, O., Musabirov, I. (Eds.) *DTGS*. 2020. P. 223 – 236. URL: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-65218-0\\_17](https://doi.org/10.1007/978-3-030-65218-0_17) (дата обращения: 15.02.2021).
- [22] Анисимова А.С. Механизм правового регулирования интернет-отношений: проблемы теории и практики: Дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2019. 222 с.
- [23] Грибанов Д.В. Правовое регулирование кибернетического пространства как совокупности информационных отношений: Дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. 227 с.
- [24] Черемисинова М.Е. Правовой статус субъектов в сети Интернет: Дис... канд. юрид. наук. М., 2020. 273 с.
- [25] Азизов Р.Ф. оглы Правовое регулирование в сети интернет: сравнительно- и историко-правовое исследование: Дис... докт. юрид. наук. СПб., 2016. 331 с.
- [26] Карцхия А.А. Гражданско-правовая модель регулирования цифровых технологий: Дис... докт. юрид. наук. М., 2019. 394 с.
- [27] Рассолов, И.М. Право и интернет: теоретические проблемы: Дис... докт. юрид. наук. М., 2008. 357 с.
- [28] Копылов В.А. Информационное право: учебник. М.: Юрист, 2002. URL: [http://telecomlaw.ru/studyguides/infolaw/kopylov\\_2002.pdf](http://telecomlaw.ru/studyguides/infolaw/kopylov_2002.pdf) (дата обращения: 29.03.2021)
- [29] Информационное право: учебник для вузов / М.А. Федотов [и др.] ; под редакцией М.А. Федотова. М.: Юрайт, 2020. 497 с.
- [30] Цифровое право: учебник / под общ. ред. В.В. Блажеева, М.А. Егоровой. М.: Проспект, 2020. 640 с.
- [31] Чубукова С.Г. Понятия и виды субъектов информационных правоотношений // *Информационные правоотношения: теоретические аспекты: коллективная монография* / под ред. И.М. Рассолова. М.: Проспект, 2017. 208 с.
- [32] Информационное право: учебник для вузов / Н.Н. Ковалева [и др.] ; под редакцией Н.Н. Ковалевой. М.: Юрайт, 2021. 353 с.
- [33] Жарова А.К. О необходимости правовой классификации операторов сети Интернет // *Бизнес-информатика*. 2011. №3 (17). С. 60 – 65.
- [34] Ястребов О.А. Правосубъектность электронного лица: теоретико-методологические подходы // *Труды Института государства и права РАН*. 2018. Т. 13, № 2. С. 36 – 55.
- [35] Морхат П.М. Правосубъектность искусственного интеллекта в сфере права интеллектуальной собственности: гражданско-правовые проблемы: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. 45 с.
- [36] Габов А.В., Хаванова И.А. Эволюция роботов и право XXI в // *Вестник Томского государственного университета*. 2018. № 435. С. 215 – 233.
- [37] Архипов С. И. Субъекты права (теоретическое исследование): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. 48 с.
- [38] Теория государства и права: учебник для бакалавров / под ред. В.К. Бабаева. М.: Юрайт, 2013. 715 с.

- [39] Таланин В.И. Цели и методы трансгуманистической политики цифровизации // Революция и эволюция: модели развития в науке, культуре, обществе. 2019. № 1. С. 169 – 171.
- [40] Миронов В.В. Трансформация культур от классической к электронной // Философия искусственного интеллекта. Труды всероссийской междисциплинарной конференции. М.: ИИнтелл, 2017. С. 28 – 36.
- [41] Howes D. e-Legislation: Law-Making in the Digital Age // McGill Law Journal. 2001. Vol.47. P. 39 – 57.
- [42] Meints M., Gasson M. High-Tech ID and Emerging Technologies // The Future of Identity in the Information Society: Challenges and Opportunities / Ed. by: Rannenber K., Royer D., Deuker A. London: Springer, 2009. P. 130 – 189.
- [43] Halperin R., Backhouse J. A roadmap for research on identity in the information society // Identity in the Information Society. 2008. Vol. 1 (1). URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12394-008-0004-0> (дата обращения: 15.02.2021)
- [44] Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (ред. от 09.03.2021, с изм. от 12.03.2021) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 15 июня.
- [45] Coupland D. Life After God. New York: Pocket Books, 1994. 368 p.
- [46] Willson M. Community in the Abstract: A Political and Ethical Dilemma? // Virtual Politics: Identity and Community in Cyberspace / Ed. By D. Holmes. London: Sage, 1997. 256 p.
- [47] Заключение по проекту федерального закона № 946734-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (первое чтение). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/C58BAC22-06A0-4BF5-A331-F0B719DEDAF1> (дата обращения: 15.02.2021)
- [48] Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статьи 29 и 402 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Российская газета. 2015. 16 июля.
- [49] Закон № 2016-1321 от 7 октября 2016 г. «О цифровой республике». URL: <https://wipo.lex.wipo.int/ru/legislation/details/16380> (дата обращения: 20.02.2021).
- [50] Бехманн Г. Концепции информационного общества и социальная роль информации // Политическая наука. 2008. № 2. С. 10 – 28.
- [51] Зорькин В. Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума // Российская газета - Столичный выпуск. 2018. № 115(7578).

### **Legal Personality of Individuals in the System of Digital Relations: the Starting Point of Legal Regulation**

E.A. Mamay

Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia

The rapid development of ICT entails a change in the essence of many social relations transferred from the real world to the virtual one. Despite the comprehensive nature of the innovations (electronic digital signature, digital rights, tokenization of civil relations, etc.) legislative regulation of that sphere occurs with a significant time lag. Every year dozens of bills are passed through the profile committee of the Russian Parliament for Information Policy, Information Software and Communications issues, but the federal legislative regulation of digital relations is still fragmented and unsystematic. It is especially clear in the context of legal status of participants in digital relations, including individuals. The purpose of the publication is to substantiate the need for a doctrinal definition and normative regulation of the legal personality

of individuals as participants of legal relations in the digital sphere. The research methodology is based on the formal legal (dogmatic) method of scientific knowledge, system analysis of domestic legislation, comparative and legal analysis of the texts of laws and other documents. The article analyzes the Russian and foreign experience of legal regulation of the legal personality of participants in digital relations. According to the author, the lack of comprehensive solutions and well-formed approaches to regulations in the digital space has long-term negative consequences. Comprehensive solutions to emerging problems should be reflected in a law aimed to common and system regulation of digital relations. Digital rights and obligations of Internet users should be legally linked, first of all, with the age and civil status of a person. At the legislative level, it is necessary to determine the requirements for the procedure and criteria for identifying Internet users, to set up the system for protecting personal information and calculated data that allows to identify an individual by collecting information about him. The solution of these tasks is impossible without general legal regulations, including the requirements for legal personality.

**Keywords:** Individual, natural person, legal personality, legal capacity, liability, digital identity, digital rights, Internet

**Reference for citation:** Mamay E.A. Legal Personality of Individuals in the System of Digital Relations: the Starting Point of Legal Regulation // The State and Citizens in the Electronic Environment. Vol. 5 (Proceedings of the XXIV International Joint Scientific Conference «Internet and Modern Society», IMS-2021, St. Petersburg, June 24-26, 2021). - St. Petersburg: ITMO University, 2021. P. 45 – 62. DOI: 10.17586/2541-979X-2021-5-45-62.

## Reference

- [1] Talapina E.V. Pravo i cifrovizaciya: novye vyzovy i perspektivy // Zhurnal rossijskogo prava. 2018. № 2 (254). S. 5 – 17. (In Russian).
- [2] Matuzov N.I., Mal'ko A.V. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik. M.: Yurist", 2009. 541 s. (In Russian).
- [3] Syryh V.M. Istorija i metodologija juridicheskoy nauki : uchebnik. M.: Norma : INFRA-M, 2012. 464. (In Russian).
- [4] Kuznecova O.A. Metody nauchnogo issledovanija v civilisticheskikh dissertacijah // Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki. 2014. №4 (26). S. 254 – 270. (In Russian).
- [5] Bez chego na svete ne prozhit'? URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/bez-chego-na-svete-ne-prozhit> (access date: 15.02.2021).
- [6] Personal'nye dannye v internete: vozmozhnosti i riski. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/personalnye-dannye-v-internete-vozmozhnosti-i-riski> (access date: 15.02.2021).
- [7] Bell D. The Coming of Post-Industrial Society. A Venture of Social Forecasting. New York, 1973. 507 p.
- [8] Cover A.Y. Corporate Avatars and the Erosion of the Populist Fourth Amendment // Iowa Law Review. 2015. № 100(4). P. 1441 – 1502.
- [9] Grodzinsky F.S., Tavani H. T. P2P Networks and the Verizon v. RIAA Case: Implications for Personal Privacy and Intellectual Property // Ethics and Information Technology. 2005. № 7(4). P. 243 – 250.
- [10] Peppet S.R. Regulating the Internet of Things: First Steps Toward Managing Discrimination, Privacy, Security, and Consent // Texas Law Review. 2014. № 93(1). P. 85 – 178.
- [11] Roberts A. Privacy, Data Retention and Domination: Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications // Modern Law Review. 2015. № 78(3). P. 535 – 548.
- [12] Alonso C., Romero E. Aggressors and Victims in Bullying and Cyberbullying: A Study of Personality Profiles using the Five-Factor Model // The Spanish Journal of Psychology. 2017. № 20, E76.

- [13] Ahuja V., Alavi, Sh. Cyber psychology and cyber behaviour of adolescents-the need of the contemporary era // *Procedia Computer Science*. 2017. Vol. 122. P. 671 – 676. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877050917326704> (access date: 15.02.2021).
- [14] Hadlington L. Human factors in cybersecurity; examining the link between Internet addiction, impulsivity, attitudes towards cybersecurity, and risky cybersecurity behaviours // *Heliyon*. 2017. Vol. 3, Issue 7. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405844017309982> (access date: 15.02.2021).
- [15] Kerr O.S. Applying The Fourth Amendment to The Internet: A General Approach // *Stanford Law Review*. 2010. № 62(4). P. 1005 – 1049.
- [16] Garlinger P.P. Privacy, Free Speech, and The Patriot Act: First and Fourth Amendment Limits on National Security Letters // *New York University Law Review*. 2009. № 84(4). P. 1105 – 1147.
- [17] Desai D.R. Constitutional Limits on Surveillance: Associational Freedom in The Age of Data Hoarding // *Notre Dame Law Review*. 2014. №90(2). P. 579 – 632.
- [18] Golubok S. Roman Zakharov v. Russia: Big Brother Under Control? // *Journal for Constitutionalism and Human Rights*. 2015. № 34 (8). P. 20 – 26.
- [19] Rusinova V. Legalizatsiya “massovoy slezhi” Evropeyskim Sudom po pravam cheloveka: chto stoit za postanovleniem po delu Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom? // *Mezhdunarodnoe pravosudie*. 2018. № 4 (28). S. 3 – 20. (In Russian).
- [20] Ruhrmann H. Protecting human rights in policy strategies for facial recognition technology in law enforcement. Case Studies from the United Kingdom and the United States // *CITRIS Policy Lab*. 2019. URL: [https://citrispolicylab.org/wp-content/uploads/2019/09/Facing-theFuture\\_Ruhrmann\\_CITRIS-Policy-Lab.pdf](https://citrispolicylab.org/wp-content/uploads/2019/09/Facing-theFuture_Ruhrmann_CITRIS-Policy-Lab.pdf) (access date: 15.02.2021).
- [21] Amelin R., Channov S. On the Legal Issues of Face Processing Technologies // *DTGS. 2020 / Alexandrov, D., Boukhanovsky, A., Chugunov, A., Kabanov, Y., Koltsova, O., Musabirov, I. (Eds.)*. 2020. P. 223 – 236. URL: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-65218-0\\_17](https://doi.org/10.1007/978-3-030-65218-0_17) (access date: 15.02.2021).
- [22] Anisimova A.S. Mekhanizm pravovogo regulirovaniya internet-otnoshenij: problemy teorii i praktiki : Dis... kand. jurid. nauk. Saratov, 2019. 222 s. (In Russian).
- [23] Gribanov D.V. Pravovoe regulirovanie kiberneticheskogo prostranstva kak sovokupnosti informacionnyh otnoshenij : Dis... kand. jurid. nauk. Ekaterinburg, 2003. 227 s. (In Russian).
- [24] Cheremisinova M.E. Pravovoj status sub"ektov v seti Internet : Dis... kand. jurid. nauk. M., 2020. 273 s. (In Russian).
- [25] Azizov, R.F. ogly Pravovoe regulirovanie v seti internet: sravnitel'no- i istoriko-pravovoe issledovanie : Dis... dokt. jurid. nauk. SPb, 2016. 331 s. (In Russian).
- [26] Karckhiya, A.A. Grazhdansko-pravovaya model' regulirovaniya cifrovyyh tekhnologij : Dis... dokt. jurid. nauk. M., 2019. 394 s. (In Russian).
- [27] Rassolov, I.M. Pravo i internet: teoreticheskie problemy : Dis... dokt. jurid. nauk. M., 2008. 357 s. (In Russian).
- [28] Kopylov V.A. Informacionnoe pravo: uchebnik. M.: Yurist", 2002. URL: [http://telecomlaw.ru/studyguides/infolaw/kopylov\\_2002.pdf](http://telecomlaw.ru/studyguides/infolaw/kopylov_2002.pdf) (access date: 29.03.2021) (In Russian).
- [29] Informacionnoe pravo : uchebnik dlya vuzov / M.A. Fedotov [i dr.] ; pod redakciej M.A. Fedotova. M.: Yurajt, 2020. 497 s. (In Russian).
- [30] Cifrovoe pravo : uchebnik / pod obshch. red. V.V. Blazheeva, M.A. Egorovoj. M.: Prospekt, 2020. 640 s. (In Russian).
- [31] Chubukova S.G. Ponyatiya i vidy sub"ektov informacionnyh pravootnoshenij // *Informacionnye pravootnosheniya: teoreticheskie aspekty : kollektivnaya monografiya / pod red. I.M. Rassolova. M.: Prospekt, 2017. 208 s. (In Russian).*

- [32] Informacionnoe pravo : uchebnik dlya vuzov / N.N. Kovaleva [i dr.] ; pod redakciej N.N. Kovalevoj. M.: Yurajt, 2021. 353 s. (In Russian).
- [33] Zharova A.K. O neobhodimosti pravovoj klassifikacii operatorov seti Internet // *Biznes-informatika*. 2011. №3 (17). S. 60 – 65. (In Russian).
- [34] Yastrebov O.A. Pravosub"ektnost' elektronogo lica: teoretiko-metodologicheskie podhody // *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN*. 2018. T. 13. № 2. S. 36 – 55. (In Russian).
- [35] Morhat P.M. Pravosub"ektnost' iskusstvennogo intellekta v sfere prava intellektual'noj sobstvennosti: grazhdansko-pravovye problemy: Avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 2018. 45 s. (In Russian).
- [36] Gabov A.V., Havanova I.A. Evolyuciya robotov i pravo XXI v // *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2018. № 435. S. 215 – 233. (In Russian).
- [37] Arhipov S.I. Sub"ekty prava (teoreticheskoe issledovanie): Avtoref. dis. ... dokt. jurid. nauk. Ekaterinburg, 2005. 48 s. (In Russian).
- [38] *Teoriya gosudarstva i prava : uchebnik dlya bakalavrov / pod red. V.K. Babaeva. M.: Yurajt, 2013. 715 s. (In Russian).*
- [39] Talanin V.I. Celi i metody transgumanisticheskoy politiki cifrovizacii // *Revolyuciya i evolyuciya: modeli razvitiya v nauke, kul'ture, obshchestve*. 2019. № 1. S.169 – 171. (In Russian).
- [40] Mironov V.V. Transformaciya kul'tur ot klassicheskoy k elektronnoj // *Filosofiya iskusstvennogo intellekta. Trudy vserossijskoj mezhdisciplinarnoj konferencii*. M.: Intell, 2017. S. 28 – 36. (In Russian).
- [41] Howes D. e-Legislation: Law-Making in the Digital Age // *McGill Law Journal*. 2001. Vol.47. P. 39 – 57.
- [42] Meints M., Gasson M. High-Tech ID and Emerging Technologies // *The Future of Identity in the Information Society: Challenges and Opportunities / Ed. by: Rannenber K., Royer D., Deuker A. London: Springer, 2009. P. 130 – 189.*
- [43] Halperin R., Backhouse J. A roadmap for research on identity in the information society // *Identity in the Information Society*. 2008. Vol. 1(1). URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12394-008-0004-0> (access date: 15.02.2021).
- [44] Federal'nyj zakon ot 12 iyunya 2002 goda № 67-FZ (red. ot 09.03.2021, s izm. ot 12.03.2021) «Ob osnovnyh garantiyah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federacii» // *Rossijskaya gazeta*. 2002. 15 iyunya. (In Russian).
- [45] Coupland D. *Life After God*. New York: Pocket Books, 1994. 368 p.
- [46] Willson M. *Community in the Abstract: A Political and Ethical Dilemma? // Virtual Politics: Identity and Community in Cyberspace / Ed. by D. Holmes. London: Sage, 1997. 256 p.*
- [47] Zaklyuchenie po proektu federal'nogo zakona № 946734-7 «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «Ob informacii, informacionnyh tekhnologiyah i o zashchite informacii» (pervoe chtenie). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/C58BAC22-06A0-4BF5-A331-F0B719DEDAF1> (access date: 15.02.2021) (In Russian).
- [48] Federal'nyj zakon ot 13 iyulya 2015 goda № 264-FZ «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «Ob informacii, informacionnyh tekhnologiyah i o zashchite informacii» i stat'i 29 i 402 Grazhdanskogo processual'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii // *Rossijskaya gazeta*. 2015. 16 iyulya. (In Russian).
- [49] Zakon № 2016-1321 ot 7 oktyabrya 2016 g. «O cifrovoj respublike». URL: <https://wipolex.wipo.int/ru/legislation/details/16380> (access date: 20.02.2021) (In Russian).
- [50] Bekhmann G. *Koncepcii informacionnogo obshchestva i social'naya rol' informacii // Politicheskaya nauka*. 2008. № 2. S. 10 – 28. (In Russian).
- [51] Zor'kin V. Pravo v cifrovom mire. Razmyshlenie na polyah Peterburgskogo mezhdunarodnogo juridicheskogo foruma // *Rossijskaya gazeta - Stolichnyj vypusk*. 2018. № 115(7578). (In Russian).

**РАЗДЕЛ 2.**  
**РЕЗУЛЬТАТЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ**  
**ИССЛЕДОВАНИЙ**



## Мониторинг электронного участия в регионах России: результаты исследований 2020 – 2021 гг.

Ю. А. Кабанов<sup>1,2</sup>, Г. О. Панфилов<sup>1</sup>, А. В. Чугунов<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Университет ИТМО, <sup>2</sup> НИУ Высшая школа экономики – Санкт-Петербург

kabanov\_igud@mail.ru, panfilovgeorg@mail.ru, chugunov@itmo.ru

### Аннотация

В статье представлены результаты исследования процессов электронного участия в России, проведенного Центром технологий электронного правительства Университета ИТМО в январе-феврале 2021 года, посвященной мониторингу каналов электронного участия в России шести основных типов, созданных органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления городов, являющихся административными центрами субъектов РФ. Исследование является продолжением работы 2020 года и проводилось по той же методике, позволяющей оценивать различные инструменты электронного участия и проводить межрегиональные и кросс-платформенные сравнения. Всего было найдено и оценено 209 актуальных каналов электронного участия, созданных органами власти регионов и 148 каналов, созданных органами местного самоуправления городов, являющихся административными центрами регионов. Мониторинг позволил зафиксировать динамику в количестве и качестве рассматриваемых каналов. Так же, как и на первом этапе, были выявлены значительные диспропорции в степени развития каналов, как на региональном, так и на муниципальном уровне. Многие субъекты РФ и города изменили свои позиции в рейтинге в связи с появлением новых ресурсов, доработкой старых или, напротив, их закрытием или не актуализацией. Общий балл на региональном уровне составил от 85 до 0 баллов, а на муниципальном – от 53 до 0 баллов.

**Ключевые слова:** электронное участие, e-participation, электронные ресурсы, порталы, мониторинг, рейтингование

**Библиографическая ссылка:** 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. Выпуск 5 (Труды XXIV Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2021, Санкт-Петербург, 24 – 26 июня 2021 г. Сборник научных статей). – СПб.: Университет ИТМО, 2021. С. 65 – 75. DOI: 10.17586/2541-979X-2021-5-65-75.

### 1. Введение

Мониторинг интернет-ресурсов, обеспечивающих функционирование каналов электронного участия, осуществленный в январе-феврале 2021 г. является логическим продолжением аналогичного исследования, проведенного в декабре 2019 – январе 2020 г. [1] Базовая методика и инструментарий мониторингового исследования не претерпели существенных изменений, что позволяет сопоставлять результаты в динамике, однако, поменялась институциональная структура процедур осуществления органами власти обратной связи с гражданами. Эти изменения стимулированы подписанием Президентом РФ перечня поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления, который состоялся 30 января 2020 г. [2] Поручения предполагают создание единой

Платформы обратной связи (ПОС), на которой будет осуществляться взаимодействие по таким каналам электронного участия, как сообщения о проблемах, опросы, голосования и общественные обсуждения.

Как сообщалось на официальном сайте Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации по итогам 2020 года в рамках работы ПОС [3] 67 регионов внедрили систему обработки сообщений от граждан, в результате чего обработано более 83,6 тыс. сообщений, проведены голосования по 135 проектам, размещено около 1,5 тыс. опросов граждан [4].

Таким образом, происходит унификация упорядочение региональных ресурсов электронного участия. В результате подобной централизации многие регионы, имеющие свои каналы электронного участия с выстроенной логистикой обработки обращений граждан, столкнулись с необходимостью обеспечения информационного взаимодействия региональных систем с ЕПГУ, либо отказа от региональных систем в пользу федеральной.

Еще одно нововведение, связанное с поручениями Президента РФ, заключается в создании сети Центров управления регионом (ЦУР), организацией которых занимаются органы власти субъектов РФ при участии Автономной некоммерческой организации (АНО) по развитию цифровых проектов в сфере общественных связей и коммуникаций «Диалог Регионы» [5]. Ключевая задача ЦУР – «обеспечить межведомственное и межуровневое взаимодействие органов власти и организаций, ориентируясь на потребности и проблемы населения и организаций, их максимально оперативное решение». Важным элементом ЦУР является система «Инцидент-менеджмент» (облачное решение компании «Медialogия»), позволяющая органам власти отслеживать посты и комментарии в социальных сетях и реагировать на них [6].

Таким образом, авторы исследования столкнулись с необходимостью доработки методики исследования с учетом вышеизложенных изменений. Для этого была разработана новая институциональная модель, иллюстрирующая основных участников, процессы и инструменты (каналы) электронного участия на местном и региональном уровнях с учетом появления ПОС, ЦУР и системы «Инцидент-менеджмент».

В рамках пилотного исследования выявлялась, в том числе, связь ответственных органов исполнительной власти и руководства ЦУР с курированием процессов цифровизации в регионе, а также степень активности региональных ЦУР в публичном пространстве на основании пресс-релизов и онлайн-публикаций.

## 2. Методика мониторинга

Методика исследования 2021 г. в основной части не претерпела изменений по сравнению с прошлым годом [1] [7, с. 6-9]. Ее доработка заключалась в корректировке базовой институциональной модели (рис. 1) путем включения в модель вертикально организованной сети ЦУР и нового комплексного канала (ПОС), интегрирующего в себя такие каналы, как сообщения о проблемах, обращения граждан и электронные голосования.

В связи с этими изменениями, было решено дополнить исследование мониторингом размещения виджетов для перехода на ПОС ЕПГУ («Госуслуги. Решаем вместе»), а также провести пилотное исследование по двум направлениям:

- институциональная составляющая – изучение нормативно-правовых актов, регулирующих отношения, связанные с созданием и функционированием ЦУР, определение региональных органов власти, ответственных за создание ЦУР, а также организационной формы ЦУР и его юридического статуса в структуре органов власти региона;

- PR-составляющая – изучение пресс-релизов об открытии и промежуточных результатах работы ЦУР и создании ПОС в СМИ и на сайтах органов власти, подготовка выводов об уровне активности ответственных органов власти при освещении этих процессов в новостных ресурсах.

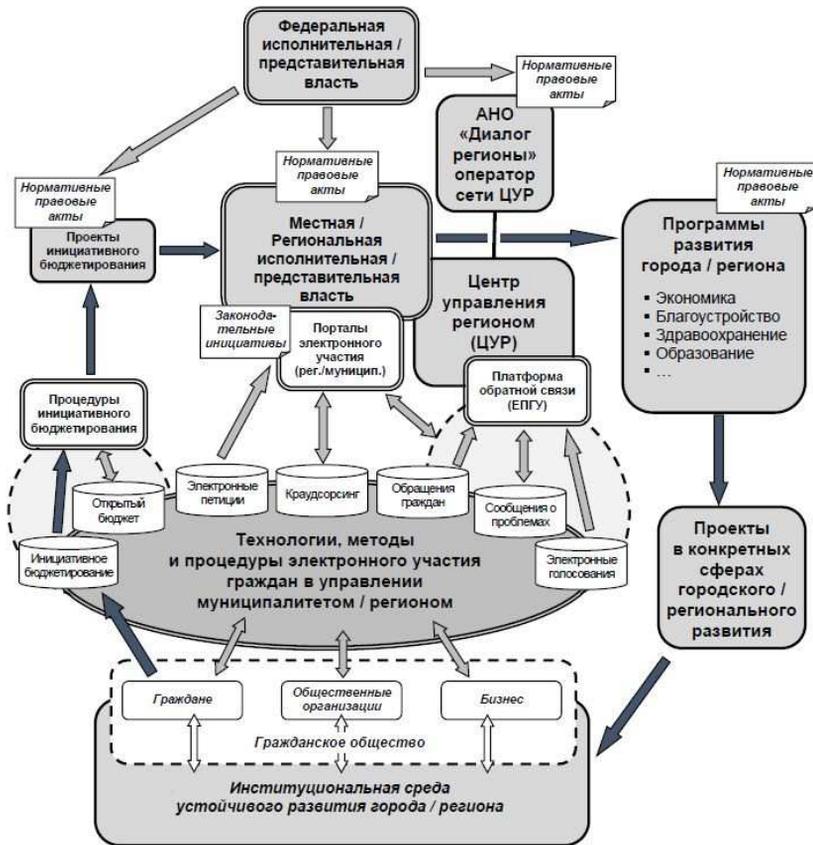


Рис. 1. Институциональная модель функционирования каналов электронного участия с учетом деятельности Центров управления регионом

### 3. Результаты исследования

#### *Пилотное исследование ЦУР и ПОС*

Было проведено пилотное исследование по изучению текущего состояния ЦУР и ПОС в регионах. Первый этап пилотного исследования был посвящен мониторингу размещения виджетов на сайтах органов власти. На сайтах 66 из 85 субъектов федерации и 63 из 80 городов-столиц регионов размещены виджеты подачи обращений через Платформу обратной связи Портала Государственных и муниципальных услуг. В ряде случаев на сайтах опубликованы также виджеты с расширенным функционалом, включающем в себя такие каналы как: голосования по нормативно-правовым актам, общественные обсуждения, проведение опросов и другие. Функционал для использования этих каналов в настоящее время доступен во всех регионах, но решение об его использовании принимается на уровне региона.

Второй этап пилотного исследования был посвящен анализу институциональной составляющей функционирования Центров управления регионами. Для этого были найдены и проанализированы региональные нормативно-правовые акты о создании Центров управления регионами. В соответствии с этими НПА было определено, что в 45 субъектах форма организации ЦУР определена как проектный офис, в 14 - как коллегиальный совещательный орган или рабочая группа, в 10 - как специализированный пункт,

включающий в себя Ситуационный центр Губернатора, в 1 – подразделение в составе Ситуационного центра, в 1 – аналитический центр, в 1 – подразделение в составе ГКУ, специализирующемся на территориальном развитии. Еще в 13 субъектах форма организации ЦУР четко не регламентирована НПА. В 45 субъектах куратор ЦУР курирует внутреннюю политику, в 12 – цифровизацию, в 1 – безопасность, в 1 – информационное направление, в 1 – финансы, в 24 – сразу несколько из этих направлений. В большинстве субъектов ответственным исполнителем является председатель органа исполнительной власти, ответственный за внутреннюю политику.

Третий этап пилотного исследования был посвящен анализу пресс-релизов об открытии и промежуточных результатах работы ЦУР и создании ПОС. В результате проведенного анализа субъекты РФ были классифицированы на три группы с высоким, средним и низким уровнем активности.

### **Мониторинг региональных и муниципальных каналов электронного участия**

Мониторинг Интернет-ресурсов, являющихся каналами электронного участия, был проведен в январе-феврале 2021 г. Так же, как и в исследовании 2020 г. были выявлены и оценены каналы электронного участия, созданные органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления городов, являющихся столицами субъектов РФ. Ресурсы, не обновляемые модераторами более одного года, не учитывались в исследовании и были исключены из анализа. Обобщенные результаты мониторинга представлены в таблице 1.

**Таблица 1.** Обобщенные результаты мониторинга каналов электронного участия в 2021 г.  
(данные ЦТЭП ИДУ Университета ИТМО)

№	Тип ресурса	Кол-во ресурсов		Охват регионов **		Средний балл ***	
		Регион.	Муниц.	Кол-во	%	Регион.	Муниц.
1	Открытый бюджет	84 (+1)*	80 (+3)	85 (0)	100 (0)	13/22 (+1)	9/22 (0)
2	Сообщения о проблемах	37 (+7)	19 (-1)	47 (+4)	55 (+4)	16/30 (+2)	13/30 (+2)
3	Инициативное бюджетирование	38 (-13)	16 (-9)	43 (-17)	51 (-20)	11/30 (+3)	8/30 (0)
4	Эл. инициативы / петиции	24 (+11)	17 (-3)	34 (+6)	40 (+7)	11/30 (-1)	10/30 (-1)
5	Электронные голосования	12 (+2)	10 (+4)	21 (+4)	25 (+5)	12/30	10/30 (-3)
6	Краудсорсинг	12 (+3)	6 (+1)	17 (+4)	20 (+5)	12/30 (+1)	10/30 (-1)
	<b>Итого ****</b>	207 (+9)	148 (-7)	41 (0)	48 (0)	12 (0)	10 (-1)

**Примечания:**

\*В скобках указано изменение значения относительно результатов 2020 г.

\*\*В столбце «Охват регионов» представлено число регионов, в которых присутствует минимум один ресурс, курируемый любым уровнем власти.

\*\*\*В столбце «Средний балл» цифра в знаменателе означает максимальное количество баллов, которое может получить конкретный тип информационного ресурса.

\*\*\*\* В строке «Итого» значения первых двух столбцов («Кол-во ресурсов») обозначают общее количество ресурсов, а последующих четырёх («Охват регионов» и «Средний балл») – средние значения.

Общее количество выявленных региональных каналов электронного участия увеличилось с 198 в 2020 г. до 209 в 2021 г. На муниципальном уровне количество каналов, наоборот, сократилось с 155 до 148. Средний балл по-прежнему является более высоким у

ресурсов регионального уровня (12 баллов), чем муниципального (10). В наибольшей степени эта разница ощутима в каналах о бюджете и сообщениях о проблемах.

Каналом электронного участия с наибольшим охватом регионов (100%) по-прежнему остаются системы информирования о бюджетном процессе типа «Открытый бюджет». Этот канал функционирует в каждом из 85 регионов России как минимум на одном уровне. Общее количество каналов этого типа увеличилось с 83 до 84 на региональном и с 77 до 80 – на муниципальном уровне.

Средний балл на региональном уровне увеличился на 1 балл, на муниципальном остался без изменений. Более высокий балл получили регионы, в которых канал реализован в виде отдельного портала о бюджете. В регионах с менее высоким уровнем канал чаще всего представлен в виде раздела на сайте правительства. В большинстве городов-столиц канал также реализован в виде разделов на сайтах администраций, однако имеются и исключения.

Второе место по охвату регионов занял канал сообщений о проблемах, обогнав инициативное бюджетирование, занявшее второе место в 2020 году. Количество каналов этого типа на уровне регионов увеличилось с 30 до 37, а в городах-столицах сократилось с 20 до 19. Таким образом, общий охват составил 47 регионов (55%). Средний набранный балл увеличился на 2, как на региональном, так и на муниципальном уровне.

На третьем месте, уменьшив свой охват на 17 регионов (20%), оказались каналы инициативного бюджетирования. Количество каналов этого типа уменьшилось с 51 до 38 на уровне регионов и с 25 до 16 - на уровне городов. Средний балл увеличился на 3 на региональном уровне (прежде всего, за счет ликвидации части ресурсов низкого качества), на муниципальном - остался без изменений.

На четвертом месте, «догоняя» инициативное бюджетирование, расположились электронные голосования. Возможность проголосовать за проекты благоустройства и другие инициативы власти сегодня имеют жители 24 регионов (увеличилось на 11) и 17 административных центров регионов (сократилось на 3). Общий охват регионов каналом участия данного типа увеличился на 6 и составил 34 региона (40%). Средний балл уменьшился на 1 у каналов обоих уровней.

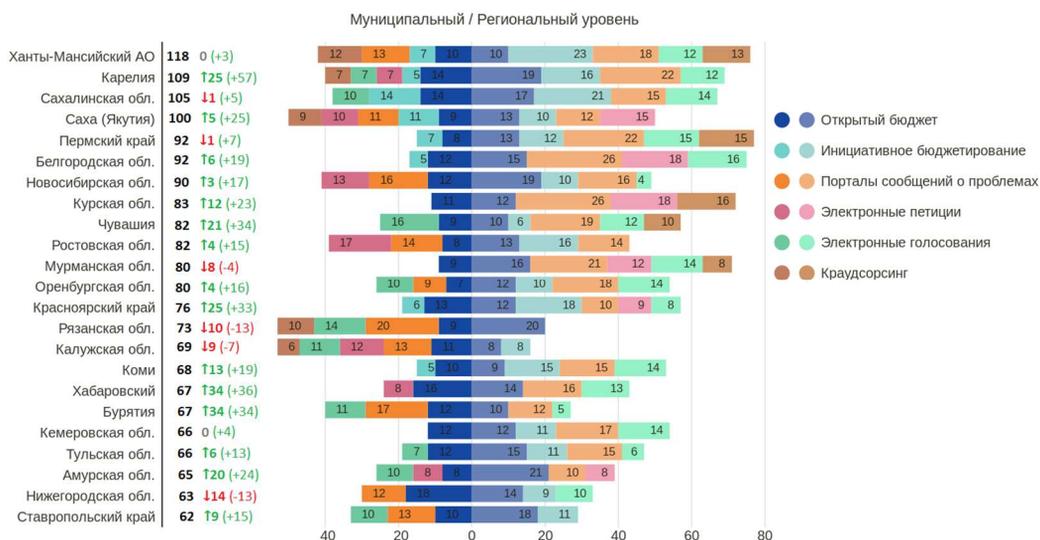
Пятое место занял канал подачи электронных инициатив. Возможность отправить на рассмотрение в органы власти собственный проект реализована в 12 регионах и 10 городах-столицах. Общий охват регионов увеличился на 4 по отношению к прошлому году, составив 21 регион. Средний балл на региональном уровне не изменился, а на муниципальном – уменьшился на 3 балла.

Последнее, шестое место по охвату регионов занял канал электронного участия «краудсорсинг», предполагающий возможность кооперации людей для различной активности через электронный ресурс. Сегодня этот канал реализован всего в 12 субъектах и 6 городах. Общий охват увеличился с 13 регионов в 2020 г. до 17 регионов – в 2021 г. Средний балл на региональном уровне не изменился, на муниципальном – уменьшился на один.

По результатам исследования 2021 г. был построен общий рейтинг, включающий в себя суммарный результат по каналам, созданным региональными органами власти и органами местного самоуправления городов, являющихся административными центрами регионов. Разница между максимальным и минимальным баллом при рассмотрении в такой форме оказалась еще более значимой, чем в 2020 г. и составила от 118 до 6 баллов.

Так же, как и в 2020 г. субъекты РФ были классифицированы на три группы: с высоким (от 60 баллов и более), средним (от 40 до 60 баллов) и низким (менее 40 баллов) уровнем развития. В этот совокупный рейтинг не включены пять регионов, имеющих специфическое устройство органов местного самоуправления и региональной власти (три города федерального значения: Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, а также Московская и Ленинградская области, не имеющие регионального центра), т.к. в этом случае рассматривается только региональный результат.

По состоянию на 2021 г. развитыми в отношении электронного участия, учитывая региональный и муниципальный уровень, можно считать 23 субъекта Российской Федерации (количество увеличилось на 3 с 2020 г. – см. рис. 2). 14 регионов из 23 сохранили свои позиции: Ханты-Мансийский автономный округ (118), Сахалинская область (105), Саха (Якутия) (100), Пермский край (92), Белгородская (92), Новосибирская (90), Курская (83), Ростовская (82), Мурманская (80), Оренбургская (80), Рязанская (73), Калужская (69), Кемеровская (66) и Нижегородская (63) области.



**Рис. 2.** Регионы с высоким уровнем развития электронного участия (февраль 2021 г., данные ЦТЭП ИДУ Университета ИТМО)

Девять регионов вошли в группу развитых, улучшив свои показатели по отношению к 2020 г. Из них семь перешли из группы средних: Карелия (109), Чувашия (82), Красноярский край (76), Коми (68), Тульская (66) и Амурская (65) области и Ставропольский край (62). Два региона: Бурятия (76) и Хабаровский край (76) перешли из группы регионов с низким уровнем развития, улучшив свои показатели более чем в два раза.

В большинстве субъектов более развиты региональные ресурсы, муниципальные же значительно уступают в качественном отношении или не развиты вовсе. Исключения составили Калужская и Рязанская области, в которых большинство каналов функционируют на уровне органов местного самоуправления, а также Бурятия, Якутия, Ставропольский край и Нижегородская область, в которых каналы двух уровней развиты равномерно.

В группу со средним уровнем развития вошло 19 субъектов, что на 5 субъектов меньше, чем в 2020 г. (рис. 3). Из них девять субъектов сохранили свои позиции с прошлого года, это: Ивановская область (59 баллов), Алтайский край (58), Татарстан (58), Омская (56), Ярославская (56), Тюменская (55) и Самарская (51) области, Удмуртия (48) и Псковская область (45). Семь регионов перешли из группы неразвитых, улучшив свои позиции: Камчатский (55) и Краснодарский (54) края, Свердловская (53) и Иркутская области (49), Дагестан (44), Челябинская (44) и Воронежская области (40).

Три региона перешли из группы развитых, ухудшив свои позиции: Ульяновская область (56), Башкортостан (49), Новгородская область (47).

В наиболее многочисленную группу вошло 39 регионов с низким уровнем развития (рис. 4). 29 регионов из них сохранили свои позиции с прошлого года.

Семь регионов перешли из группы средних, ухудшив свой результат: Курганская (39 баллов) и Томская (36) области, Карачаево-Черкессия (36), Калининградская область (30), Ненецкий автономный округ (29), Саратовская область (25) и Крым (23).

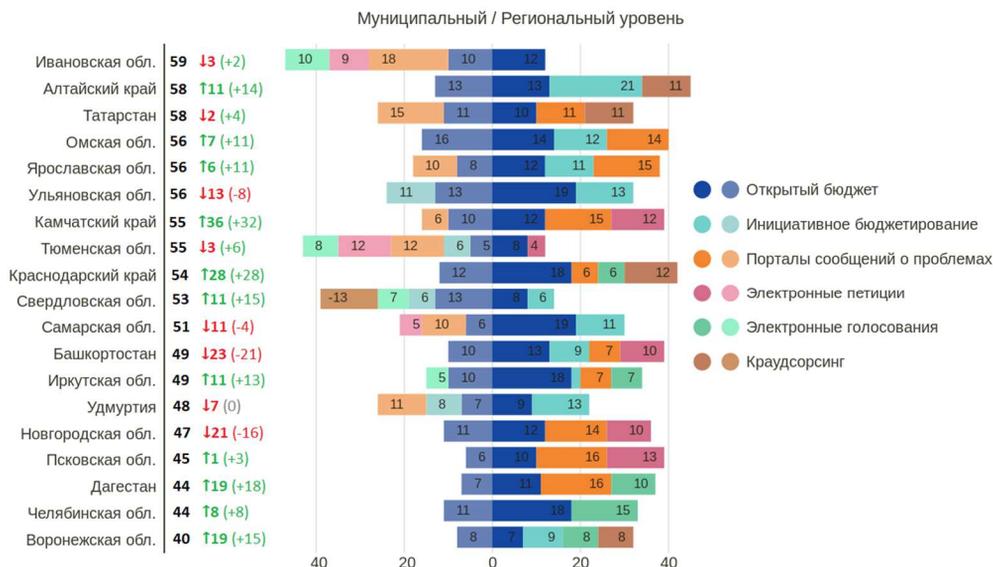


Рис. 3. Регионы со средним уровнем развития электронного участия (февраль 2021 г., данные ЦТЭП ИДУ Университета ИТМО)

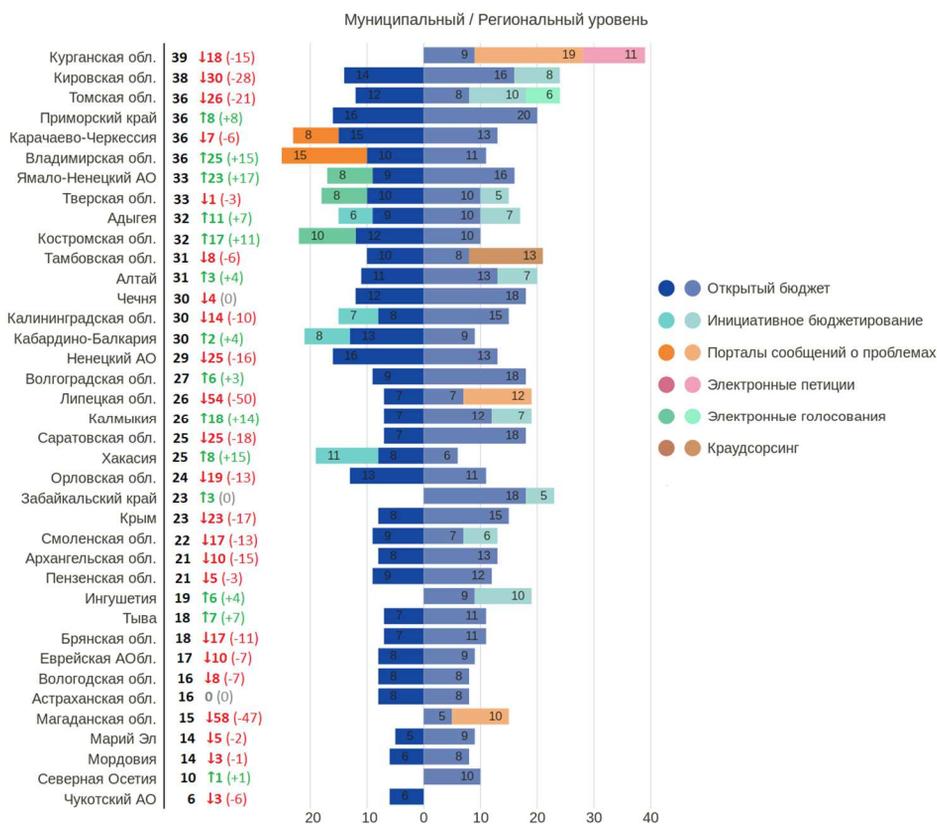


Рис. 4. Регионы с низким уровнем развития электронного участия (февраль 2021 г., данные ЦТЭП ИДУ Университета ИТМО)

Значительнее всех ухудшили свои позиции три региона, перешедших из группы развитых: Кировская (38), Липецкая (26) и Магаданская (15) области.

Состав регионов, входящих в десятку регионов, набравших наименьшее количество баллов, существенно не изменился. Так же, как и в 2020 г. в нее вошли: Тыва (18), Астраханская область (16), Марий-Эл (14), Мордовия (14), Северная Осетия (10) и Чукотский автономный округ (6). В 2021 г. ее пополнили: Брянская область (18), Еврейская автономная область (17), Вологодская (16) и Магаданская области (15).

Были рассчитаны результаты в разрезе федеральных округов (рис. 5). Полученные значения соответствует среднему совокупному результату всех каналов электронного участия всех регионов, располагающихся в федеральном округе.

По результатам 2021 г. наилучший результат продемонстрировали регионы Уральского федерального округа (57 баллов), улучшив свой результат на 3 балла на региональном уровне и на 2 балла - на муниципальном.

Второе место, улучшив свой результат на 3 балла на региональном и 1 балл на муниципальном уровне, занял Северо-Западный федеральный округ (55 баллов). Интересная особенность этого округа заключается в том, что региональные ресурсы (41 балл) опережают остальные округа с большим отрывом, в то время как муниципальные – напротив, имеют наименьший балл (14). На третьем месте - Центральный федеральный округ (54 балла), также увеличивший свой результат на региональном уровне на 4 балла, но уменьшивший на муниципальном на 2 балла. В Приволжском федеральном округе, занявшем четвертое место (51 балл), количество баллов, набранных муниципальными ресурсами, по отношению к прошлому году уменьшилось на 5 баллов.

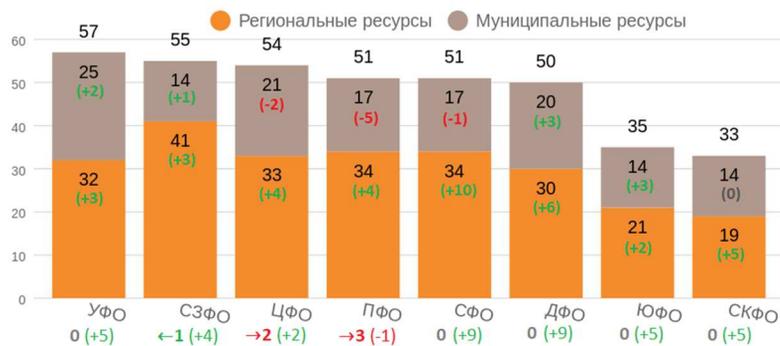


Рис. 5. Уровень развития электронного участия по Федеральным округам (февраль 2021 г., данные ЦТЭП ИДУ Университета ИТМО)

Также на четвертом месте с таким же результатом – Сибирский федеральный округ, увеличивший свой результат на региональном уровне на 10 баллов (наилучший результат), но уменьшивший результат на муниципальном уровне на 1 балл. Дальневосточный округ сохранил за собой пятое место, но значительно улучшил свой результат в баллах на обоих уровнях (на региональном – на 6 баллов, на муниципальном – на 4 балла).

Предпоследнее и последнее места по-прежнему занимают Южный (35 баллов) и Северо-Кавказский (33 балла) федеральные округа, немного улучшившие свои результаты, но по-прежнему имеющие значительный разрыв с остальными.

#### 4. Заключение

Результаты мониторинга необходимо рассматривать в контексте трансформации регионального электронного участия, вызванной новой федеральной политикой. Централизованный подход, вероятно, будет приводить к приостановлению некоторых

региональных и целого ряда муниципальных ресурсов. Например, так уже произошло в Ленинградской области: в январе 2021 г. было объявлено о закрытии портала «Народная экспертиза» и полном переходе на федеральную Платформу обратной связи [8]. Стоит отметить, что поскольку на момент мониторинга портал еще являлся активным, данные о нем были учтены при построении регионального рейтинга.

Однако, несмотря на централизацию, в ряде случаев региональные органы власти сохранили уже созданные электронные ресурсы и продолжили их развивать, что подтверждается общим увеличением итоговых баллов и позиций многих регионов в рейтинге. Было обеспечено взаимодействие региональных каналов участия с Платформой обратной связи при использовании, благодаря чему обращения, поступающие через региональные порталы, перенаправляются на федеральный. В связи с этим, в ближайшем будущем, можно ожидать сохранения и интеграции с ПОС значительной части региональных ресурсов, и, возможно, наиболее успешных муниципальных.

Исследовательская группа Центра технологий электронного правительства Института дизайна и урбанистики Университета ИТМО планирует совершенствование методики проведения мониторинга и фиксацию тенденций развития каналов электронного участия в России на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

## Литература

- [1] Панфилов Г.О., Чугунов А.В., Кабанов Ю.А. 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). СПб.: Университет ИТМО, 2020. С. 61–73.
- [2] 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: 30.05.2021).
- [3] Платформа обратной связи. Сообщить о проблеме [Электронный ресурс] // Портал государственных и муниципальных услуг Российской Федерации URL: <https://www.gosuslugi.ru/10091/1> (дата обращения: 30.05.2021).
- [4] В Минцифры России подвели итоги работы платформы обратной связи в 2020 году // Портал Минцифры России [5 февраля 2021]. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/40354/> (дата обращения: 30.05.2021).
- [5] "Центры управления регионом" созданы в 6 пилотных субъектах РФ [08.04.2020]. URL: <https://www.comnews.ru/content/205484/2020-04-08/2020-w15/centry-upravleniya-regionom-sozdany-6-pilotnykh-subektakh-rf> (дата обращения: 30.05.2021).
- [6] Куратор системы рассказывает, как жалобы людей в интернете помогают чиновникам [27 мая 2021]. URL: <https://ngs.ru/text/world/2021/05/27/69937667/> (дата обращения: 30.05.2021).
- [7] Мониторинг ресурсов электронного участия в России 2020 / Центр технологий электронного правительства ИДУ Университета ИТМО. СПб.: Университет ИТМО, 2020. 51 с. – URL: <https://news.egov.itmo.ru/research-11-10.html> (дата обращения: 30.05.2021).
- [8] Прием сообщений прекращен. На смену portalу «Народная экспертиза» приходит «ПОС» [Электронный ресурс] // Портал «Народная экспертиза» Ленинградской области URL: <https://народнаяэкспертиза.рф/news/66/> (дата обращения: 30.05.2021).

## Monitoring E-Participation in Russian Regions: Research Results 2020-2021

Y. A. Kabanov<sup>1,2</sup>, G.O. Panfilov<sup>1</sup>, A.V. Chugunov<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ITMO University,

<sup>2</sup> National Research University Higher School of Economics - St. Petersburg

The article presents the results of a study of the processes of electronic participation in Russia, conducted by the Center for Electronic Government Technologies of ITMO University in January-February 2021. The study is devoted to the monitoring of six main types of electronic participation channels in Russia, created by the authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local governments of cities that are the administrative centers of the constituent entities of the Russian Federation. The work is a continuation of the 2020 study and was carried out using the same methodology, which allows evaluating various e-participation tools and making interregional and cross-platform comparisons. In total, 209 actual channels of electronic participation created by regional authorities and 148 channels created by local authorities of cities that are the administrative centers of regions were found and evaluated. The monitoring made it possible to record the dynamics in the number and quality of the channels under consideration. As in the first stage, significant disparities were revealed in the degree of development of the channels, both at the regional and municipal levels. Many constituent entities of the Russian Federation and cities have changed their positions in the rating due to the emergence of new resources, revision of old ones, or, on the contrary, their closure or not updating. The overall score at the regional level ranged from 85 to 0 points, and at the municipal level - from 53 to 0 points.

**Keywords:** electronic participation, e-participation, electronic resources, portals, monitoring, rating

**Reference for citation:** Kabanov Y., G.O. Panfilov, Chugunov A.V. Monitoring E-Participation in Russian Regions: Research Results 2020-2021 // *The State and Citizens in the Electronic Environment*. Vol. 5 (Proceedings of the XXIV International Joint Scientific Conference «Internet and Modern Society», IMS-2021, St. Petersburg, June 24-26, 2021). – St. Petersburg: ITMO University, 2021. P. 65 – 75. DOI: 10.17586/2541-979X-2021-5-65-75.

## Reference

- [1] Panfilov G.O., Chugunov A.V., Kabanov YU.A. Monitoring resursov elektronnoho uchastiya: metodika i nekotorye rezul'taty // *Gosudarstvo i grazhdane v elektronnoj srede*. Vyp. 4 (Trudy XXIII Mezhdunarodnoj ob"edinennoj nauchnoj konferencii «Internet i sovremennoe obshchestvo», IMS-2020). SPb.: Universitet ITMO, 2020. S. 61–73. (in Russian).
- [2] Perechen' poruchenij po itogam zasedaniya Soveta po razvitiyu mestnogo samoupravleniya // Oficial'nyj sajt Prezidenta RF. Dokumenty. 1 marta 2020. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919> (data obrashcheniya: 30.05.2021). (in Russian).
- [3] Platforma obratnoj svyazi. Soobshchit' o probleme [Elektronnyj resurs] // Portal gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug Rossijskoj Federacii URL: <https://www.gosuslugi.ru/10091/1> (data obrashcheniya: 30.05.2021). (in Russian).
- [4] V Mincifry Rossii podveli itogi raboty platformy obratnoj svyazi v 2020 godu // Portal Mincifry Rossii [5 fevralya 2021]. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/40354/> (data obrashcheniya: 30.05.2021). (in Russian).
- [5] "Centry upravleniya regionom" sozdany v 6 pilotnyh sub"ektah RF [08.04.2020]. URL: <https://www.comnews.ru/content/205484/2020-04-08/2020-w15/centry-upravleniya-regionom-sozdany-6-pilotnykh-subektakh-rf> (data obrashcheniya: 30.05.2021). (in Russian).

- [6] Kurator sistemy rasskazyvaet, kak zhaloby lyudej v internete pomogayut chinovnikam [27 maya 2021]. URL: <https://ngs.ru/text/world/2021/05/27/69937667/> (data obrashcheniya: 30.05.2021). (in Russian).
- [7] Monitoring resursov elektronnoho uchastiya v Rossii 2020 / Centr tekhnologij elektronnoho pravitel'stva IDU Universiteta ITMO. SPb.: Universitet ITMO, 2020. 51 s. – URL: <https://news.egov.itmo.ru/research-11-10.html> (data obrashcheniya: 30.05.2021). (in Russia).
- [8] Priem soobshchenij prekrashchen. Na smenu portalu «Narodnaya ekspertiza» prihodit «POS» [Elektronnyj resurs] // Portal «Narodnaya ekspertiza» Leningradskoj oblasti URL: <https://xn--80aaaogmgocjqhmt5p9a.xn--p1ai/news/66/> (data obrashcheniya: 30.05.2021). (in Russian).

## **Факторы участия граждан в инициативном бюджетировании на уровне местного самоуправления (на примере Южно-Приморского муниципального округа Санкт-Петербурга)**

А.А. Голубева, Д.А. Бакалец, Е.В. Гиленко

Санкт-Петербургский государственный университет

golubeva@gsom.spbu.ru, d-bakalets@mail.ru, e.gilenko@gsom.spbu.ru

### **Аннотация**

В центре внимания пилотного исследования находится изучение факторов, влияющих на намерение граждан участвовать в инициативном бюджетировании через электронные каналы участия. На базе классификации факторов участия, выявленных в предыдущих исследованиях, построена концептуальная модель факторов участия граждан в электронном инициативном бюджетировании, включающая в себя три блока факторов: отношение граждан к электронным каналам взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, социальный капитал граждан на территории муниципального образования и мотивация граждан участвовать в электронном инициативном бюджетировании. Для проверки взаимосвязи и влияния различных факторов на намерение граждан участвовать в инициативном бюджетировании проведено эмпирическое исследование. Для этого была разработана анкета и организован опрос населения Южно-Приморского муниципального округа в Санкт-Петербурге. Далее, на базе проведенного опроса, предложенная модель факторов была оценена при помощи метода структурного моделирования PLS-SEM. В работе продемонстрировано, что мотивация граждан оказывает приоритетное статистически значимое влияние на намерение граждан участвовать в инициативном бюджетировании. Наличие выявленных при проверке модели эффектов медиации подтвердило влияние социального капитала и отношения к электронным каналам на мотивацию граждан к участию в электронном инициативном бюджетировании. На основе полученных результатов оценки модели факторов были разработаны рекомендации для органов местного самоуправления Южно-Приморского муниципального округа. Ожидается, что с помощью предоставленных рекомендаций по организации и продвижению практики инициативного бюджетирования среди местного населения Администрация округа сможет повысить привлекательность данной практики для граждан и их вовлеченность в процесс участия.

**Ключевые слова:** электронное участие, инициативное бюджетирование, местное самоуправление, факторы участия граждан, Санкт-Петербург

**Библиографическая ссылка:** Бакалец Д.А., Гиленко Е.В., Голубева А.А. Факторы участия граждан в инициативном бюджетировании на уровне местного самоуправления (на примере Южно-Приморского муниципального округа Санкт-Петербурга) // Государство и граждане в электронной среде. Выпуск 5 (Труды XXIV Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2021, Санкт-Петербург, 24–26 июня 2021 г. Сборник научных статей). – СПб.: Университет ИТМО, 2021. С. 76 – 81. DOI: 10.17586/2541-979X-2021-5-76-81.

## 1. Введение

Вовлечение граждан в бюджетный процесс – общемировой тренд, проявляющийся в прозрачности и открытости бюджетного процесса и информации о бюджете, увеличении числа публичных слушаний с обсуждением содержания бюджетов различных уровней, а также – все большим распространением инновационных методов управления, направленных на повышение заинтересованности граждан в решении вопросов местного значения и повышение уровня доверия к органам власти посредством предоставления им возможности непосредственного участия в распределении бюджетных средств – инициативного бюджетирования (далее – ИБ).

В научной литературе не существует единого и общепринятого определения ИБ. В широком смысле ИБ – это одна из форм общественного участия в государственном и муниципальном управлении. Важными критериями отнесения практики участия к ИБ относятся:

- 1) определение гражданами приоритетов расходования бюджетных средств;
- 2) участие представителей местной власти;
- 3) регулярный процесс реализации;
- 4) общественное обсуждение в рамках специальных собраний, комиссий, интернет-платформ;
- 5) организация публичной отчетности [1].

Мировой опыт развития практики ИБ показал широкий спектр положительных эффектов и результатов ее применения. Среди них – повышение эффективности расходования бюджетных средств и общий рост качества государственного управления, повышение доверия власти, формирование социального капитала сообществ, изменения в электоральном поведении населения, в частности, и рост процента явки на выборы [2 – 6].

С 2007 года ИБ развивается на территории Российской Федерации. Если первые проекты в этой области были инициированы в рамках международных программ поддержки, то на сегодняшний день практики ИБ активно включаются в государственные программы субъектов РФ. ИБ вошло в главный документ стратегического планирования – «Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 года» в качестве одного из мероприятий по внедрению механизмов участия граждан в социально-экономическом развитии территорий на основе концепции ИБ. Документ закрепил необходимость участия граждан в решении вопросов местного значения и обучения практикам и механизмам ИБ. Так, к 2024 году ожидается, что число субъектов РФ, внедривших мероприятия по развитию ИБ в свои государственные программы, составит 62 субъекта [7]. В 2019 году основные направления развития ИБ были включены Правительством РФ в «Концепцию эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах».

За последние несколько лет значительно активизировалось развитие ИБ на муниципальном уровне, в частности, увеличилось количество практик ИБ, которые предполагают организацию и финансирование проектов, инициированных гражданами, исключительно за счет средств местных бюджетов [8]. Согласно данным Министерства финансов РФ, в 2018 году на муниципальном уровне реализовывалась 91 практика, а в 2019 году число практик данного уровня возросло до 147. Муниципальные практики ИБ характеризуются значительной самостоятельностью и разнообразием применяемых методологий, в отличие от консервативных региональных программ ИБ. В муниципальных образованиях активно экспериментируют с процедурами участия в рамках ИБ, при этом все чаще в муниципальные практики привносятся онлайн-компоненты – в процедуры выдвижения инициатив, обсуждение проектов и голосования по ним, появляются новые публичные формы участия, обеспечивается многоканальность участия в мероприятиях ИБ [9].

1 января 2021 года вступил в силу Федеральный закон № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации»», создающий правовые основы применения института ИБ на муниципальном уровне. Данный ФЗ направлен на реализацию Поручения Президента РФ Перечня №354 от 01.03.2020 [10] о повышении доли распределения местных бюджетов с участием населения до 5% за три года. Тем самым, в связи с заявленным внедрением практики ИБ, перед органами местного самоуправления (далее - МСУ) встает вопрос о перспективах и стратегиях вовлечения граждан в данный процесс.

Несмотря на широкий круг выгод, предоставляемых ИБ гражданам, многие проекты ИБ страдают от слабой заинтересованности граждан, ставя под вопрос целесообразность функционирования таких программ. Препятствовать участию граждан в ИБ может целый ряд причин, связанных как с внутренними установками граждан, так и с внешними аспектами организации процесса, которые способны повлиять на степень мотивации граждан. Например, одним из существенных препятствий для более широкого участия в ИБ во многих практиках является недостаточная осведомленность или ознакомленность граждан с этим процессом [11; 12]. Как показывают опросы населения, проведенные в других странах, многие граждане были бы готовы внести свой вклад в процесс ИБ, однако не знали о такой возможности [11; 12]. Среди основных барьеров участия граждан исследователи также называют проблемы доступности, недостаток условий для участия, сложность процесса, отсутствие интереса, неразвитость каналов коммуникации с населением, низкий уровень доверия власти и многие другие [11 – 14].

В условиях низкой явки населения на выборы, проводимые на уровне МСУ в Санкт-Петербурге (например, согласно данным по выборам депутатов муниципального Совета шестого созыва Южно-Приморского МО 8 сентября 2019 года, явка составила 19,8% [15]), проблема мотивации участия граждан является ключевой при реализации программ ИБ на местном уровне, что предопределяет высокую актуальность ее дальнейшего изучения.

Целью данного исследования является определение факторов, оказывающих влияние на намерение граждан участвовать в ИБ, и разработка на этой основе рекомендаций для органов МСУ по повышению включенности граждан.

В качестве объекта исследования выступило местное население Южно-Приморского муниципального округа. В условиях отсутствия в данный момент опыта реализации ИБ в данном муниципальном образовании, а также принимая во внимание имеющуюся на уровне МСУ свободу в определении подхода к организации ИБ (в силу отсутствия регламентов), было принято решение свести фокус исследования к рассмотрению электронных каналов реализации практики ИБ (например, порталов). Таким образом, в исследовании речь идет об электронном инициативном бюджетировании (далее – э-ИБ), в рамках которого весь процесс реализуется посредством электронных каналов коммуникации (онлайн).

## 2. Методика исследования

На первом этапе исследования в результате анализа литературы были выделены и систематизированы факторы участия граждан в ИБ. Изучению данного вопроса посвящён целый ряд исследовательских работ, вобравших в себя теории и модели из разных научных сфер – экономики, политологии, социологии и некоторых других (см. таблицу 1).

Принимая во внимание теоретические подходы, положенные в основу моделей факторов в предшествующих исследованиях, а также ограничения этих исследований, в рамках данной работы была предложена концептуальная модель участия граждан в ИБ через электронные каналы, которая показана на рисунке 1. В качестве главной *зависимой* переменной в Модели факторов выступает намерение гражданина участвовать в э-ИБ, переменные, влияющие на намерение, в свою очередь, разделены на три теоретических блока: социальный капитал, мотивация к участию в ИБ и отношение к электронным каналам взаимодействия с органами государственной власти и МСУ.

Таблица 1. Факторы участия граждан в инициативном бюджетировании

Группа факторов	Факторы	Источники
Отношение к власти	Поддержка текущей политической системы (государственный и муниципальный уровень). Доверие государственной (муниципальной) власти; доверие государственным учреждениям, участвующим в организации ИБ. Удовлетворенность демократией/бюджетной политикой. Внешняя политическая эффективность (оценка возможности обычных граждан влиять на решения - мнение населения действительно будет учтено властью). Оцениваемая вероятность реализации инициатив граждан в рамках ИБ.	[11], [13], [16], [17], [18]
Гражданская позиция	Норма участия (гражданам должна быть предоставлена возможность участия в ИБ; граждане должны иметь прямой доступ к принятию важных муниципальных решений), в т.ч.: Гражданский долг (как моральная обязанность, гражданская ответственность принимать участие в ИБ). Отношение к участию – как необходимость участвовать для того, чтобы влиять на принимаемые властью решения.	[13], [16], [23], [24], [30]
Индивидуальные мотиваторы	Внутренняя политическая эффективность (собственная оценка гражданином того, насколько квалифицирован, чтобы участвовать). Личные интересы (проблемы, потребности, которые можно решить через ИБ). Информация, доступ к деятельности властей (принятию решений, влиянию на них). Репутация, статус. Альтруизм.	[11], [16], [18], [23], [25], [26], [29], [31]
Социальные факторы	Социальный капитал. Влияние социального окружения на участие в ИБ. Чувство общности (или психологическое чувство сообщества); доверие людям в сообществе. Эмоциональная связь с местом проживания. Желание помочь сообществу через собственное участие; эмпатия к нуждам других людей в сообществе.	[13], [16], [18], [20], [24], [25], [26], [28], [29], [31]
Организация ИБ	Информированность/осведомленность о ИБ. Возможность доступа к участию. Издержки (время, когнитивные издержки, денежные средства (например, затраты на проезд на транспорте до места проведения ИБ)).	[11], [13], [16], [25], [27], [29], [31], [32]
Отношение к электронным каналам взаимодействия с органами государственной власти (в части э-ИБ)	Ожидаемая эффективность электронной платформы ИБ/каналов электронного участия. Ожидаемый уровень усилий. Отношение к использованию электронной платформы ИБ/каналов электронного участия. Влияние социального окружения. Содействующие условия; доступ к интернету, цифровая грамотность. Надежность электронной платформы ИБ/каналов электронного участия; конфиденциальность персональной информации.	[11], [17], [18], [19], [20], [21], [22], [28], [33]
Контрольные переменные (в т.ч. социально-демографические характеристики)	Пол, возраст, доход, социальный класс, образование, длительность проживания в муниципальном образовании; политическая активность/вовлеченность (в т.ч. участие в выборах); интерес к политике; активность в ассоциациях, партиях, гражданских инициативах, НКО; членство в общественных организациях	[11], [13], [16], [17], [18], [19], [20], [21], [22], [34]

Источник: составлено авторами

Остальные переменные представлены в Модели факторов в качестве контрольных.

**Группа факторов социального капитала.** Три ключевых аспекта социального капитала широко обсуждаются в литературе [35,36]: доверие, социальные связи и нормы. Именно они легли в основу подхода, на основе которого в Модели измеряется социальный капитал,

заданный как латентная переменная (соответствующие измеряемые переменные – доверие органам МСУ, доверие людям в местном сообществе, взаимодействие с людьми из местного сообщества, идентификация с местным сообществом, приверженность местному сообществу, коллективная эффективность членов местного сообщества).

**Группа факторов мотивации к участию в ИБ.** Данный блок факторов представляет собой пирамиду, отражающую степень «мотивации» граждан к участию в ИБ. Таким способом, факторы мотивации участия граждан в ИБ, выделяемые в литературе, были расположены иерархически – от базовой осведомленности до мотиваторов участия в ИБ самого высокого порядка, таких как гражданский долг, желание влиять, желание внести вклад в общее благо.

**Группа факторов отношения к электронным каналам.** К данной группе факторов были отнесены ожидаемая эффективность, ожидаемые усилия, отношение к использованию электронных каналов, содействующие условия (такие как, например, удобство интерфейса), воспринимаемая надежность.

В Модель также вошли следующие контрольные переменные: пол, возраст, наличие детей, семейное положение, уровень образования, уровень доходов, экономическая активность, членство в НКО, интерес к политике, участие в выборах, отношение к затратам на участие в гражданских инициативах.

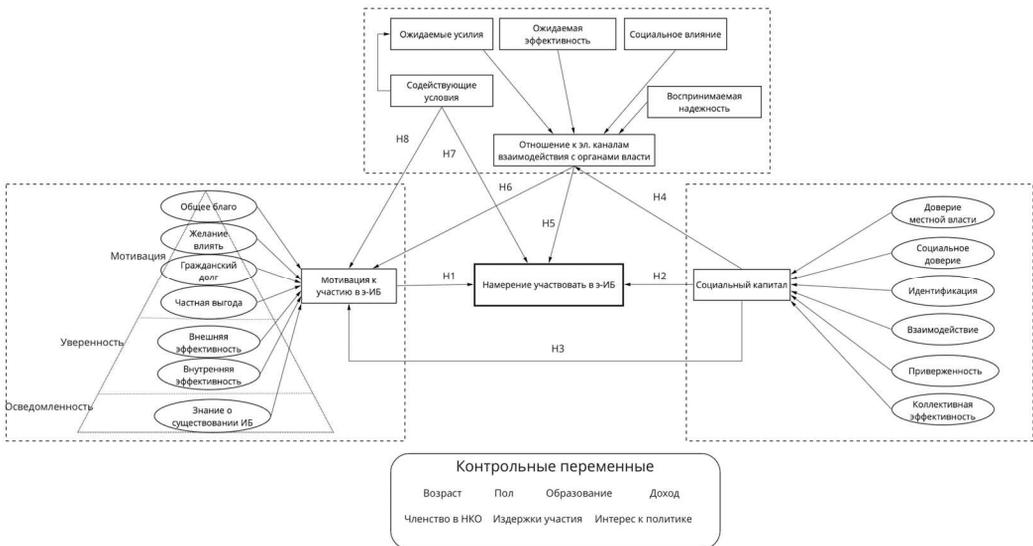


Рис. 1. Модель факторов намерения граждан участвовать в э-ИБ

На втором этапе исследования на основе построенной модели была разработана анкета для опроса местного населения. Анкета состояла из 5 основных частей и включала в себя вопросы, напрямую относящиеся как к основным блокам теоретической модели, так и к социально-демографическим характеристикам респондентов. Общее число вопросов в анкете составило 51 вопрос.

Местом распространения онлайн-анкеты стала социальная сеть «ВКонтакте» в 9 различных группах данной сети, к которым относятся сообщества собственников жилья в микрорайонах старой и новой застройки на территории муниципального округа Южно-Приморский, новостные каналы, имеющие отношение к данному муниципальному образованию («Открытый Южно-Приморский», «Город news – ЖК Ленинский парк, ЖК Прибалтийский», «Красносельский район»), а также в группа инициативных жителей «Сохраним Южно-Приморский парк».

Всего в анкетировании приняло участие 278 человек<sup>1</sup>. После проведения предварительного данных (который включал в себя, в том числе, удаление выбросов и наблюдений с пропущенными значениями), финальный размер выборки составил 259. Необходимо отметить, что в современной литературе размер выборки более 250 наблюдений считается приемлемым для того, чтобы получить адекватные результаты расчётов, в частности, методом PLS-SEM [37]. 78% выборки представлено женщинами, возраст 38% респондентов лежит в промежутке от 23-25 лет, а 35% - от 36 до 45 лет. Также стоит отметить, что у 72% респондентов есть дети, более 76% опрошенных имеют высшее образование, около 70% являются занятыми и 55% оценивают свой совокупный доход как средний, в то время как высокие доходы имеют 28% от всех респондентов.

### 3. Результаты исследования

На первом этапе анализа полученных результатов, была получена описательная статистика по ключевым вопросам гражданского участия и основным факторам мотивации к участию граждан. Так, например, только 30,9% респондентов принимали участие в последних выборах депутатов муниципального совета, что в целом соотносится с общей статистикой по всему Южно-Приморскому муниципальному округу (22,64%) [15].

Около 45% опрошенных жителей не доверяют органам МСУ и 41% выразило нейтральное мнение в этом вопросе. Данная статистика практически совпадает с уровнем удовлетворенности опрошенных граждан качеством работы МСУ. Похожая статистика была получена в отношении удовлетворенности граждан информационной открытостью МСУ: 45% респондентов считают, что МСУ не предоставляют им достаточно информации о своей деятельности, более половины опрошенных считают, что органы МСУ не учитывают запросы местного населения при реализации своих полномочий.

Любопытно, что только 12,3% опрошенных респондентов часто и активно участвуют в местных общественных мероприятиях, в то время как 45,9% совсем не принимают в них участие и 23,2% считают, что делают это редко. При этом высказали свое желание участвовать в совместных с другими жителями мероприятиях по развитию территории округа практически 70% опрошенных, почти 80% считают необходимым участие местного населения в решении вопросов местного значения.

В части планируемого электронного формата проведения практики ИБ, в первую очередь, важно отметить, что 79,2% респондентов пользуются электронными каналами взаимодействия с органами государственной власти/МСУ (такими как портал государственных услуг, «Наш Санкт-Петербург» и другие). Данная цифра близка по значению с ответами респондентов о предпочтении данных каналов традиционным – 72,6% опрошенных привержены использованию электронных каналов в решении однотипных вопросов (51% предпочитает использовать их всегда, а 21,6% практически во всех случаях). Более того, идею по участию в ИБ в формате онлайн (на вебсайте/в мобильном приложении) поддержало 75,7% опрошенного населения. Данная статистика в целом говорит о том, что местное население готово к электронному участию.

В целом, в отношении готовности граждан участвовать в практике ИБ была получена оптимистичная статистика: участвовать в ИБ стало бы 78% опрошенных жителей муниципального образования («точно да» и «скорее да»), при этом 65,6% респондентов выразили готовность предлагать инициативы за собственным авторством, более 80% готовы принять участие в голосовании за проекты ИБ. Таким образом, можно сделать вывод о высоком потенциале востребованности ИБ со стороны населения в данном округе. При этом сравнительно небольшой разрыв между основными формами участия в ИБ – предложением

---

<sup>1</sup> На 1 января 2021 года численность населения Южно-Приморского муниципального округа составила 91 319 человек. При выбранных 5%-ом уровне погрешности и 90%-ом доверительном интервале, соответствующий размер репрезентативной выборки составляет 272.

проектов и голосованием – может быть признаком того, что население заинтересованно активно участвовать на протяжении всего процесса ИБ.

На втором этапе анализа полученных результатов для оценки модели было использовано программное обеспечение *semPLS*. Итерационный алгоритм *PLS-SEM* решает модель структурного уравнения, оценивая латентные переменные при использовании измерений и структурной модели на чередующихся этапах.

Согласно оценке, построенная Модель факторов объясняет 52% вариации отношения к электронным каналам, 53% мотивации к участию в э-ИБ и 55% намерения участвовать в э-ИБ. Значения статистически значимых коэффициентов и весов при уровне значимости 10 % показаны на рисунке 2.

Статистически значимые положительные взаимозависимости между переменными выделены красным цветом, незначимые положительные – желтым, незначимые отрицательные – голубым, соответственно.

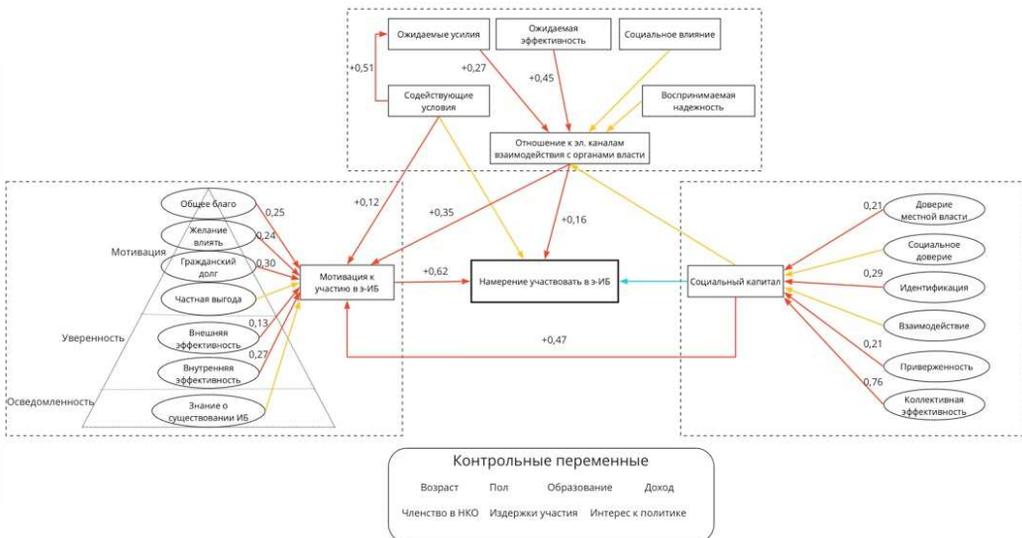


Рис. 2. Оценка модели факторов намерения граждан участвовать в э-ИБ

Полученные результаты позволяют сделать ряд выводов о выявленных закономерностях. Как можно увидеть, самым существенным блоком факторов в определении намерения граждан участвовать в э-ИБ будет мотивация к данному участию. Путь коэффициент между мотивацией и намерением является самым высоким по значению (+0,62), чем было доказано приоритетное влияние мотивационной составляющей на намерение.

Остальные латентные переменные же являются «промежуточными» в определении намерения участвовать в э-ИБ – они воздействуют на намерение не напрямую, а опосредованно, через мотивацию.

Следующий по значению путь коэффициент (+0,47) характеризует статистически значимое положительное влияние социального капитала на мотивацию к участию в э-ИБ, которая и определяет намерение участвовать. В свою очередь, социальный капитал не оказывает статистически значимого влияния на намерение. Это говорит о том, что в данном случае был выявлен эффект медиации – независимая переменная (социальный капитал) влияет на переменную-медиатор (мотивация), которая влияет на зависимую переменную (намерение). Можно сделать вывод, что граждане, имеющие большую мотивацию к участию в э-ИБ и, как следствие, намерение участвовать, характеризуются более высоким

индивидуальным социальным капиталом в местном сообществе (в данном муниципальном округе).

Далее по значению следует коэффициент, определяющий статистически значимое положительное влияние отношения к электронным каналам на мотивацию к участию в э-ИБ (+0,35). При этом, значение коэффициента, характеризующего статистически значимое положительное воздействие отношения к электронным каналам на намерение, является более низким (+0,16). В данном случае эффект медиации (влияние отношения к электронным каналам на намерение через мотивацию) выражен более явно, чем прямое влияние отношения к электронным каналам на намерение участвовать в э-ИБ. Что касается содействующих условий, то данный фактор не оказывает статистически значимого влияния на намерение участвовать в э-ИБ, но при этом, проявляется его статистически значимое влияние на мотивацию к участию в э-ИБ (+0,12). Этим подтверждается наличие ещё одного эффекта медиации, где медиатором между содействующими условиями и намерением выступает, опять-таки, мотивация к участию в э-ИБ.

Из результатов предшествующих исследований можно сделать вывод, что наибольшую по численности категорию граждан среди обращающихся к электронным платформам общественного участия, как правило, составляют те, кто руководствуется личными эгоистичными интересами. Однако результаты оценки модели выявили иную, более значимую мотивацию. Намерение воспользоваться возможностью участия через ИБ в большей степени такими мотивационными категориями как гражданский долг (0,30), желание влиять на решения местной власти (0,24), а также желание участвовать в создании общего блага (0,25), то есть в развитии территории муниципалитета. Таким образом, наличие лично беспокоящей гражданина проблемы развития территории, в решении которой можно поучаствовать через ИБ (частная выгода), не оказывает статистически значимого влияния на мотивацию, в отличие от желания внести свой вклад в развитие территории (общее благо). При продвижении практики ИБ среди населения в данном муниципальном образовании органы МСУ должны апеллировать именно к таким мотивационным категориям.

Кроме этого, результаты оценки внешней эффективности говорят о следующем: гражданам важно быть убежденными в том, что участие действительно будет иметь какой-то эффект и приводить к видимому результату. При этом, им важно быть образованными в данной области (вклад внутренней эффективности в мотивацию, 0,27, второй по величине): граждане чувствуют особую необходимость быть компетентными, чтобы участвовать в такого рода процессе.

Оценка внешних весов факторов социального капитала граждан на территории муниципального образования показала, что доверие людям в местном сообществе и взаимодействие местных жителей между собой не вносят статистически значимого вклада в социальный капитал, оцениваемый на индивидуальном уровне (уровне отдельно взятого гражданина). Этот результат может говорить о том, что в городском сообществе люди разъединены и не так тесно общаются, взаимодействуют друг с другом. Например, приходя домой с работы (а выборка представлена в основном работающим населением) горожанин скорее пересечется с кем-то из местных жителей в социальных сетях, чем встретит своего соседа лично. В то же время, коллективная эффективность (внешний вес фактора = 0,76), идентификация с сообществом (внешний вес фактора = 0,29), приверженность данному сообществу (внешний вес фактора = 0,21) и доверие органам МСУ (внешний вес фактора = 0,21) являются определяющими в значении социального капитала. Как было показано ранее, социальный капитал влияет на намерение гражданина участвовать в э-ИБ не напрямую, а через воздействие на мотивацию к участию.

Таким образом, наиболее значимым фактором формирования социального капитала является коллективная эффективность. Граждане, считающие необходимым и более эффективным коллективное участие местного населения в целом более готовы к

совместным действиям для достижения общего результата и, как следствие, более мотивированы к участию в ИБ.

Следующая по вкладу в социальный капитал компонента – идентификация с местным сообществом и территорией проживания. Чем более развито чувство принадлежности местному сообществу и территории, тем выше социальный капитал и мотивация к участию в ИБ. Далее по значению вклада в социальный капитал следует приверженность сообществу. Граждане с более высоким социальным капиталом, более активно принимающие участие в общественных мероприятиях на территории муниципального образования, будут иметь большие стимулы к участию в э-ИБ. Что касается доверия местной власти (органам МСУ), то оно также, в совокупности с другими измерениями социального капитала, положительно влияет на мотивацию к участию в э-ИБ. В свою очередь, доверие власти формируется тогда, когда население хорошо проинформировано о работе МСУ, когда эта информация ему доступна.

В блоке, связанном с отношением граждан к электронным каналам взаимодействия с органами власти (к которым относятся порталы электронных услуг, каналы онлайн-участия) также были выявлены определенные значимые взаимозависимости переменных внутри блока, а также между ними и намерением граждан участвовать в э-ИБ. Отношение к электронным каналам статистически значимо влияет на намерение участвовать в э-ИБ (как опосредованно через мотивацию, так и напрямую). При этом, на само отношение статистически значимое воздействие оказывают, в первую очередь, - ожидаемая эффективность (+0,45), а затем - ожидаемые усилия (+0,27). То, что ожидаемая эффективность является самым сильным предиктором отношения граждан к электронным каналам, подразумевает, что если граждане воспринимают данные каналы как те, через которые можно достичь результатов участия, что использование электронной системы имеет для них ценность, то они будут положительно относиться к данным каналам в общем и к проведению ИБ посредством них, в частности. В свою очередь, если граждане находят электронные каналы простыми в использовании (ожидаемые усилия), то их отношение к электронным каналам тоже будет положительным.

#### **4. Рекомендации для органов МСУ**

На базе полученных выводов исследования были разработаны следующие рекомендации для органов МСУ Южно-Приморского муниципального округа.

Разработка мобильного приложения для проведения э-ИБ/Организация э-ИБ посредством мобильного приложения. В виду того, что ожидаемая эффективность имеет важное значение для граждан, электронные каналы должны подтверждать свою более высокую эффективность по сравнению с офлайн-каналами. При условии обеспечения удобного с точки зрения пользователя интерфейса мобильного приложения э-ИБ дополнительным аргументом в пользу мобильного приложения может служить удобство, заключающееся, прежде всего, в максимальной мобильности человека.

Ожидаемые усилия использования электронных каналов зависят от того, насколько гражданин убежден в том, что он уверенный пользователь данных каналов.

В этой связи органы МСУ должны повышать инклюзивность, социальную включенность, чтобы избежать цифрового разрыва. В этой связи повышение вовлеченности граждан в процессы ИБ сложно представить без обеспечения многоканальности проведения ИБ – например, посредством установки электронных терминалов в социально доступных местах.

Создание условий для коммуникации между гражданами внутри мобильного приложения э-ИБ может способствовать полноценной реализации практики ИБ, которая предполагает не только организацию возможности голосования, но и формирование площадки для общения граждан друг с другом, обмена мнениями.

Презентации проектов и push-уведомления внутри мобильного приложения э-ИБ могут значительно повлиять на воспринимаемую внутреннюю эффективность гражданами.

Организация возможностей для коворкинга граждан в мобильном приложении э-ИБ способствует кооперации граждан и местных сообществ, усиливая коллективную эффективность. Совместные действия граждан и их коллективный вклад могут стать более очевидными за счет предоставления статистики участия граждан в э-ИБ, видимой всем пользователям мобильного приложения.

Для усиления идентификации и развития приверженности жителей территории администрации Южно-Приморского МО необходимо развивать бренд муниципального образования, его атрибутику. При этом адаптация дизайна интерфейса мобильного приложения э-ИБ под принадлежность пользователя к конкретному муниципальному образованию способна помочь в этом.

В целом над развитием вовлеченности граждан в практику э-ИБ можно работать в двух направлениях. С одной стороны, это вопрос, связанный с минимизацией транзакционных затрат, где решением будет создание удобного мобильного приложения, которое сделает участие простым. С другой – продвижение результатов, выгод, которые гражданин получает, когда участвует в э-ИБ. Геймификация мобильного приложения э-ИБ, используемая для повышения участия граждан в электронных платформах во многих странах мира, является одним из решений этой задачи.

Так как в рамках ИБ допускается со-финансирование проектов со стороны населения (как один из механизмов со-участия граждан в процессах управления), Администрации Южно-Приморского МО рекомендуется предусмотреть возможность включения в мобильное приложение э-ИБ механизма краудфандинга для обеспечения со-финансирования проектов ИБ.

Наконец, организация каналов обратной связи МСУ с населением в рамках мобильного приложения э-ИБ способна оказать значительное влияние на целый спектр факторов, влияющих на мотивацию граждан к участию. Предоставление отчетов о ходе работ по выбранным гражданами проектам, о результатах выполненных проектов, о статистике участия в ИБ, способно не только повысить доверие власти, но и улучшить воспринимаемую внешнюю эффективность и другие более значимые мотивационные факторы.

#### **4. Заключение**

Практика ИБ призвана формировать гражданскую инициативу, создавать и укреплять местное городское сообщество и обеспечивать среду для эффективного сотрудничества местной власти и граждан. Однако такой управленческий подход не может быть навязан властью «сверху» и осуществляться в директивном порядке: положительные изменения возможны исключительно в том случае, если граждане к ним готовы.

Результаты оценки предложенной модели факторов участия граждан в э-ИБ показали, что факторы, в совокупности характеризующие мотивацию к участию, оказывают самое значительное влияние на намерение граждан участвовать в э-ИБ. К факторам, в порядке относительного вклада в определение мотивации, относятся: гражданский долг, внутренняя эффективность, желание участвовать в создании общего блага (развитии территории), желание влиять на решения органов МСУ и внешняя эффективность.

Достижение высоких результатов ИБ через более широкое вовлечение граждан невозможно без грамотной организации всего цикла ИБ, начиная с формирования и продвижения проектных инициатив от граждан, заканчивая обратной связью по результатам реализации проектов.

Ценностное предложение в рамках практик ИБ должно исходить из задачи минимизации затрат граждан при одновременном росте широкого спектра их выгод.

Общие статистические результаты, полученные в ходе проведенного исследования, а также рекомендации, разработанные на их основе, безусловно ограничены спецификой выборки и используемым инструментарием. Однако даже они проливают свет на логику формирования мотивации граждан к участию в ИБ и задают направления следующих исследований в этой области, среди которых кластеризация потребителей, работа с каналами коммуникации и продвижения практики ИБ.

## Литература

- [1] Гаврилова Н.В. Практики партисипаторного бюджетирования в европейских странах // Право и управление. XXI век. 2018. №2. С. 79-87.
- [2] Анцыферова И.С. Социальные эффекты инициативного (партисипаторного) бюджетирования // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2017. №4. С.4.
- [3] Participatory budgeting increases voter likelihood 7% // Participatory budgeting project [28 июня 2018] URL: <https://www.participatorybudgeting.org/participatory-budgeting-increases-voter-turnout-7/> (дата обращения: 15.07.2021).
- [4] Kukučková S., Bakoš E. Does Participatory Budgeting Bolster Voter Turnout in Elections? The Case of the Czech Republic, NISPAcee // Journal of Public Administration and Policy, Sciend. 2019. Vol. 12 (2). P. 109-129.
- [5] Вагин В.В. 50 вопросов об инициативном бюджетировании. М.: Филинь, 2018. С. 86.
- [6] Вагин В.В. Инициативное бюджетирование и качество жизни // Народонаселение. 2016. №73. С. 7.
- [7] Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / Министерство финансов РФ. М., 2019. 82 с.
- [8] Романов С.В., Багдасарян Т.А., Вагин В.В., Шаповалова Н.А., Гаврилова Н.В., Кураколов М.В., Филиппова Н.М., Паксиваткина В.А. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / Министерство финансов РФ. М., 2020. 82 с.
- [9] Вагин В.В., Шаповалова Н.А. Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. 2020. Т. 12, №1. – URL: [https://www.finjournal-nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2020/1/1\\_2020\\_v12.pdf](https://www.finjournal-nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2020/1/1_2020_v12.pdf) (дата обращения: 08.05.2021).
- [10] 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: 30.05.2021).
- [11] Zepic R., Dapp M., Krcmar H. Participatory Budgeting without Participants: Identifying Barriers on Accessibility and Usage of German Participatory Budgeting, 2017 // Conference for E-Democracy and Open Government (CeDEM), Krems, 2017. P. 26-35.
- [12] Gerlit R., Dapp M., Krcmar H. Reasons for low Participation in German Participatory Budgeting: A Public Administration Perspective, 2017. 9 p.
- [13] Švaljek S., Rašić Bakarić I., Sumpor M. Citizens and the city: the case for participatory budgeting in the City of Zagreb // Public Sector Economics. 2019. № 43, br. 1. P. 21-48.
- [14] Golubeva A.A., Gilenko E.V. Communication Channels in Public Policy Development and Implementation: Online or Offline? (The Case of Separate Waste Collection in St. Petersburg) // Communications in Computer and Information Science. 2020. Vol. 1349. P. 172–183.
- [15] Выборы в МО Южно-Приморский // Информационно-справочная система Выборы в Санкт-Петербурге. URL: [https://spb-elections.ru/mo/mo\\_38.html](https://spb-elections.ru/mo/mo_38.html) (дата обращения: 30.05.2021).
- [16] Schneider S.H. Bürgerhaushalte in Deutschland. Individuelle und kontextuelle Einflussfaktoren der Beteiligung. Springer, 2018. S. 54 - 99. URL:

- [https://www.researchgate.net/publication/337098922\\_Schneider\\_Sebastian\\_H\\_2018\\_Burger\\_haushalte\\_in\\_Deutschland\\_Individuelle\\_und\\_kontextuelle\\_Einflussfaktoren\\_der\\_Beteiligung\\_Wiesbaden\\_Springer\\_VS\\_341\\_Seiten\\_5499](https://www.researchgate.net/publication/337098922_Schneider_Sebastian_H_2018_Burger_haushalte_in_Deutschland_Individuelle_und_kontextuelle_Einflussfaktoren_der_Beteiligung_Wiesbaden_Springer_VS_341_Seiten_5499) (дата обращения: 30.05.2021).
- [17] Naranjo-Zolotov M., Oliveira T., Casteleyn S. E-participation adoption models research in the last 17 years: A weight and meta-analytical review // *Computers in Human Behavior*. 2018. Vol. 81. P. 350-365.
- [18] Naranjo-Zolotov M. et al. Examining social capital and individual motivators to explain the adoption of online citizen participation // *Future Generation Computer Systems*. 2019. Vol. 92. P. 302–311.
- [19] Naranjo-Zolotov M., Oliveira T., Casteleyn S. Citizens' intention to use and recommend e-participation: Drawing upon UTAUT and citizen empowerment // *Information Technology & People*. 2019. Vol. 32 (2). P. 364-386.
- [20] Naranjo-Zolotov M., Oliveira T., Casteleyn S., Irani Z. Continuous usage of e-participation: The role of the sense of virtual community // *Government Information Quarterly*. 2019. Vol. 36 (3). P. 536–545.
- [21] Naranjo-Zolotov M., Oliveira T., Cruz-Jesus F., Martins J. Satisfaction with e-participation: A Model from the Citizen's Perspective, Expectations, and Affective Ties to the Place // Rocha Á., Adeli H., Reis L.P., Costanzo S. (eds) *Trends and Advances in Information Systems and Technologies*. WorldCIST'18 2018. *Advances in Intelligent Systems and Computing*, 2018. Vol. 745. Springer, Cham.
- [22] Naranjo-Zolotov M., Oliveira T., Casteleyn S. Continued intention to use online participatory budgeting: The effect of empowerment and habit // *Proceedings of the 11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance - ICEGOV '18*. 2018. P. 209–216.
- [23] Shah A., Wampler B. *Participatory Budgeting // Public Sector Governance and Accountability*. World Bank Publications, 2007. 385 p.
- [24] Kim S. Citizen Participation, Transparency, and Public Trust in Government: Participatory Budgeting in Local Governments of Korea // *KDI Research Monograph*, Korea Development Institute (KDI), Sejong, 2014. № 3. 159 p.
- [25] Fedozzi L., Furtado A., Sartori Bassan, V.D., Gomes Macedo C.E., Parenza C.T., Cruz M. Orçamento Participativo de Porto Alegre: Perfil, Avaliação e Percepções do Público Participante. Porto Alegre // Prefeitura de Porto Alegre and Editora Hartmann, 2013. URL: [https://www.researchgate.net/publication/344691192\\_The\\_Systemic\\_Turn\\_and\\_Participatory\\_Budgeting\\_The\\_Case\\_of\\_Rio\\_Grande\\_do\\_Sul\\_Journal\\_of\\_Latin\\_American\\_Studies\\_First\\_View\\_Open\\_Access/fulltext/60127a8ca6fdcc071b99f7ae/The-Systemic-Turn-and-Participatory-Budgeting-The-Case-of-Rio-Grande-do-Sul-Journal-of-Latin-American-Studies-FirstView-Open-Access.pdf](https://www.researchgate.net/publication/344691192_The_Systemic_Turn_and_Participatory_Budgeting_The_Case_of_Rio_Grande_do_Sul_Journal_of_Latin_American_Studies_First_View_Open_Access/fulltext/60127a8ca6fdcc071b99f7ae/The-Systemic-Turn-and-Participatory-Budgeting-The-Case-of-Rio-Grande-do-Sul-Journal-of-Latin-American-Studies-FirstView-Open-Access.pdf) (дата обращения: 30.05.2021).
- [26] Gastil J., Broghammer M. Linking Theories of Motivation, Game Mechanics, and Public Deliberation to Design an Online System for Participatory Budgeting // *Political Studies*. 2021. Vol. 69 (1). P. 7-25.
- [27] Ebdon F. Citizen Participation in Budgeting Theory // *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66 (3). P. 437-447.
- [28] Choi J-C., Song C. Factors explaining why some citizens engage in E-participation, while others do not // *Government Information Quarterly*. 2020. Vol. 37 (4). Article 101524.
- [29] Montambeault F. Participatory citizenship in the making? The multiple citizenship trajectories of participatory budgeting participants in Brazil // *Journal of Civil Society*. 2016. Vol. 12 (3). P. 282-298.
- [30] Porten-Cheé P., Frieß D. What Do Participants Take Away from Local eParticipation?: Analyzing the Success of Local eParticipation Initiatives from a Democratic Citizens' Perspective // *Analyse & Kritik*. 2018. Vol. 40 (1). P. 1-30.

- [31] Wilkinson C., Briggs J., Salt K., Vines J., Flynn E. In participatory budgeting we trust? Fairness, tactics and (in)accessibility in participatory governance // *Local Government Studies*. 2019. Vol. 45 (6). P. 1001-1020.
- [32] Beckett J., King C.S. The challenge to improve citizen participation in public budgeting: a discussion // *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. 2002. Vol. 14 (3). P. 463-485.
- [33] Ríos A.M. Factors explaining public participation in the central government budget process // *Australian Journal of Public Administration*. 2017. Vol. 1. P. 48-64.
- [34] Participatory Budgeting (PB) Type Groups Project // *Empowering Participatory Budgeting in the Baltic Sea Region – EmPaci*, 2020. URL: <https://empaci.eu/> (дата обращения: 30.05.2021).
- [35] Coleman J.S. Social capital and the creation of human capital // *American Journal of Sociology*. 1988. № 94. P. 95-120.
- [36] Putnam R.D. *Bowling alone: the collapse of America's social capital*. New York: Simon and Shuster, 2000. 541 p.
- [37] Rosseel Y. Small sample solutions for structural equation modeling // *Small sample size solutions. A Guide for Applied Researchers and Practitioners* / Ed. by Rens van de Schoot and Milica Miočević. Routledge, Taylor & Francis Group, London and New-York, 2020. 284 p.

### **Citizens' Involvement in Participatory Budgeting on Municipal Level (the Case of Yuzhno-Primorskiy Municipality of St. Petersburg, Russia)**

Anastasia A. Golubeva, Daria A. Bakalets, Evgenii V. Gilenko

St. Petersburg State University

The focus of the pilot study is to study the factors influencing the intention of citizens to participate in participatory budgeting through electronic participation channels. On the basis of the classification of participation factors identified in previous studies, the conceptual model of the factors of citizens' participation in electronic initiative budgeting was built, which includes three blocks of factors: the attitude of citizens to electronic channels of interaction with state authorities and local government, the social capital of citizens in the territory of the municipality and citizens' empowerment to participate. To check the relationship and influence of various factors on the intention of citizens to participate in participatory budgeting, an empirical study was carried out. For this, a questionnaire was developed and a survey of the population of Yuzhno-Primorsky municipal district in St. Petersburg was organized. Further, on the basis of the survey, the proposed model of factors was evaluated using the PLS-SEM structural modeling method. The work demonstrates that the motivation of citizens has a statistically significant effect on the intention of citizens to participate in participatory budgeting. The presence of the mediation effects revealed when testing the model confirmed the influence of social capital and attitudes towards electronic channels on the motivation of citizens to participate in electronic participatory budgeting. On the basis of the obtained results of the assessment, the particular recommendations were developed for local government of Yuzhno-Primorsky municipal district. It is expected that with the help of the provided recommendations for organizing and promoting the practice of participatory budgeting among the local population, the Administration will be able to increase the attractiveness of this practice for citizens and their involvement in the participatory process.

**Keywords:** e-participation, participatory budgeting, local government, factors of citizen participation, St. Petersburg

**Reference for citation:** Golubeva A.A., Bakalets D.A., Gilenko E.V. Citizens' Involvement in Participatory Budgeting on Municipal Level (the Case of Yuzhno-Primorskiy Municipality of St. Petersburg, Russia) // *The State and Citizens in the Electronic Environment*. Vol. 5 (Proceedings

of the XXIV International Joint Scientific Conference «Internet and Modern Society», IMS-2021, St. Petersburg, June 24-26, 2021). - St. Petersburg: ITMO University, 2021. P. 76 – 81. DOI: 10.17586/2541-979X-2021-5-76-81.

## Reference

- [1] Gavrilova N.V. H.B. Practice of participatory budgeting in European countries // The law and management. XXI century. 2018. №2. P. 79-87. (in Russian).
- [2] Antsyferova I.S. Social effects of initiative (participatory) budgeting // Public Administration. Science notes, 2017. №4. P.4. (In Russian).
- [3] Participatory budgeting increases voter likelihood 7% // Participatory budgeting project [28 июня 2018] URL: <https://www.participatorybudgeting.org/participatory-budgeting-increases-voter-turnout-7/> (data obrashcheniya: 30.05.2021).
- [4] Kukučková S., Bakoš E. Does Participatory Budgeting Bolster Voter Turnout in Elections? The Case of the Czech Republic, NISPAcee // Journal of Public Administration and Policy, Sciendo. 2019. Vol. 12 (2). P. 109-129.
- [5] Vagin V.V. 50 questions about participatory budgeting. M.: Filin, 2018. P. 86 (In Russian).
- [6] Vagin V.V. Participatory budgeting and the quality of life // Population. 2016. №73. P. 7. (In Russian).
- [7] Vagin V.V., Gavrilova N.V., Shapovalova N.A. The report about best practice of participatory budgeting development in Russian Federation regions and municipalities / Ministry of finance of Russian Federation. M., 2019. (In Russian).
- [8] Romanov S.V., Bagdasaryan T.A., Vagin V.V., Shapovalova N.A., Gavrilova N.V., Kurakolov M.V., Filipova N.M., Paksivatkina V.A. The report about best practice of participatory budgeting development in Russian Federation regions and municipalities / Ministry of finance of Russian Federation. M., 2020. (In Russian).
- [9] Vagin V.V., Shapovalova N.A., Current challenges and problems of participatory budgeting development // Financial journal. 2020. T. 12, №1. – URL: [https://www.finjournal-nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2020/1/1\\_2020\\_v12.pdf](https://www.finjournal-nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2020/1/1_2020_v12.pdf) (In Russian).
- [10] The list of assignments following the meeting of the Council for the local governance development // Official web-site of the President of Russian Federation URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919> (In Russian).
- [11] Zepic R., Dapp M., Krcmar H. Participatory Budgeting without Participants: Identifying Barriers on Accessibility and Usage of German Participatory Budgeting, 2017 // Conference for E-Democracy and Open Government (CeDEM), Krems, 2017. P. 26-35.
- [12] Gerlit R., Dapp M., Krcmar H. Reasons for low Participation in German Participatory Budgeting: A Public Administration Perspective, 2017. 9 p.
- [13] Švaljek S., Rašić Bakarić I., Sumpor M. Citizens and the city: the case for participatory budgeting in the City of Zagreb // Public Sector Economics. 2019. № 43, br. 1. P. 21-48.
- [14] Golubeva A.A., Gilenko E.V. Communication Channels in Public Policy Development and Implementation: Online or Offline? (The Case of Separate Waste Collection in St. Petersburg) // Communications in Computer and Information Science. 2020. Vol. 1349. P. 172–183.
- [15] Выборы в МО Южно-Приморский // Информационно-справочная система Выборы в Санкт-Петербурге. URL: [https://spb-elections.ru/mo/mo\\_38.html](https://spb-elections.ru/mo/mo_38.html) (data obrashcheniya: 30.05.2021).
- [16] Schneider S.H. Bürgerhaushalte in Deutschland. Individuelle und kontextuelle Einflussfaktoren der Beteiligung. Springer, 2018. VS. 341, S. 54, 99.
- [17] Naranjo-Zolotov M, Oliveira T., Casteleyn S. E-participation adoption models research in the last 17 years: A weight and meta-analytical review // Computers in Human Behavior. 2018. Vol. 81. P. 350-365.

- [18] Naranjo-Zolotov M. et al. Examining social capital and individual motivators to explain the adoption of online citizen participation // *Future Generation Computer Systems*. 2019. Vol. 92. P. 302–311.
- [19] Naranjo-Zolotov M., Oliveira T., Casteleyn S. Citizens' intention to use and recommend e-participation: Drawing upon UTAUT and citizen empowerment // *Information Technology & People*. 2019. Vol. 32 (2). P. 364-386.
- [20] Naranjo-Zolotov M., Oliveira T., Casteleyn S., Irani Z. Continuous usage of e-participation: The role of the sense of virtual community // *Government Information Quarterly*. 2019. Vol. 36 (3). P. 536–545.
- [21] Naranjo-Zolotov M., Oliveira T., Cruz-Jesus F., Martins J. Satisfaction with e-participation: A Model from the Citizen's Perspective, Expectations, and Affective Ties to the Place // Rocha Á., Adeli H., Reis L.P., Costanzo S. (eds) *Trends and Advances in Information Systems and Technologies. WorldCIST'18 2018. Advances in Intelligent Systems and Computing*, 2018. Vol. 745. Springer, Cham.
- [22] Naranjo-Zolotov M., Oliveira T., Casteleyn S. Continued intention to use online participatory budgeting: The effect of empowerment and habit // *Proceedings of the 11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance - ICEGOV '18*. 2018. P. 209–216.
- [23] Shah A., Wampler B. *Participatory Budgeting // Public Sector Governance and Accountability. World Bank Publications*, 2007. P. 385.
- [24] Kim S. Citizen Participation, Transparency, and Public Trust in Government: Participatory Budgeting in Local Governments of Korea // *KDI Research Monograph, Korea Development Institute (KDI), Sejong*, 2014. № 3. 159 p.
- [25] Fedozzi L., Furtado A., Sartori Bassan, V.D., Gomes Macedo C.E., Parenza C.T., Cruz M. Orçamento Participativo de Porto Alegre: Perfil, Avaliação e Percepções do Público Participante. Porto Alegre // Prefeitura de Porto Alegre and Editora Hartmann, 2013. URL: [https://www.researchgate.net/publication/344691192\\_The\\_Systemic\\_Turn\\_and\\_Participatory\\_Budgeting\\_The\\_Case\\_of\\_Rio\\_Grande\\_do\\_Sul\\_Journal\\_of\\_Latin\\_American\\_Studies\\_First\\_View\\_Open\\_Access/fulltext/60127a8ca6fdcc071b99f7ac/The-Systemic-Turn-and-Participatory-Budgeting-The-Case-of-Rio-Grande-do-Sul-Journal-of-Latin-American-Studies-FirstView-Open-Access.pdf](https://www.researchgate.net/publication/344691192_The_Systemic_Turn_and_Participatory_Budgeting_The_Case_of_Rio_Grande_do_Sul_Journal_of_Latin_American_Studies_First_View_Open_Access/fulltext/60127a8ca6fdcc071b99f7ac/The-Systemic-Turn-and-Participatory-Budgeting-The-Case-of-Rio-Grande-do-Sul-Journal-of-Latin-American-Studies-FirstView-Open-Access.pdf) (дата обращения: 30.05.2021).
- [26] Gastil J., Broghammer M. Linking Theories of Motivation, Game Mechanics, and Public Deliberation to Design an Online System for Participatory Budgeting // *Political Studies*. 2021. Vol. 69 (1). P. 7-25.
- [27] Ebdon F. Citizen Participation in Budgeting Theory // *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66 (3). P. 437-447.
- [28] Choi J-C., Song C. Factors explaining why some citizens engage in E-participation, while others do not // *Government Information Quarterly*. 2020. Vol. 37 (4). Article 101524.
- [29] Montambeault F. Participatory citizenship in the making? The multiple citizenship trajectories of participatory budgeting participants in Brazil // *Journal of Civil Society*. 2016. Vol. 12 (3). P. 282-298.
- [30] Porten-Cheé P., Frieß D. What Do Participants Take Away from Local eParticipation?: Analyzing the Success of Local eParticipation Initiatives from a Democratic Citizens' Perspective // *Analyse & Kritik*. 2018. Vol. 40 (1). P. 1-30.
- [31] Wilkinson C., Briggs J., Salt K., Vines J., Flynn E. In participatory budgeting we trust? Fairness, tactics and (in)accessibility in participatory governance // *Local Government Studies*. 2019. Vol. 45 (6). P. 1001-1020.
- [32] Beckett J., King C.S. The challenge to improve citizen participation in public budgeting: a discussion // *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. 2002. Vol. 14 (3). P. 463-485.
- [33] Ríos A.M. Factors explaining public participation in the central government budget process // *Australian Journal of Public Administration*. 2017. Vol. 1. P. 48-64.

- [34] Participatory Budgeting (PB) Type Groups Project // Empowering Participatory Budgeting in the Baltic Sea Region – EmPaci, 2020. URL: <https://empaci.eu/> (data obrashcheniya: 30.05.2021).
- [35] Coleman J.S. Social capital and the creation of human capital // American Journal of Sociology. 1988. №94. P. 95-120.
- [36] Putnam R.D. Bowling alone: the collapse of America's social capital. New York: Simon and Shuster, 2000. 541 p.
- [37] Rosseel Y. Small sample solutions for structural equation modeling // Small sample size solutions. A Guide for Applied Researchers and Practitioners / Ed. by Rens van de Schoot and Milica Miočević. Routledge, Taylor & Francis Group, London and New-York, 2020. 284 p.

## Сервисы электронного участия в муниципалитетах Санкт-Петербурга: тестирование экосистемного подхода

Ю.Г. Мисников<sup>1</sup>, О.Г. Филатова<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> Университет ИТМО; <sup>2</sup> Санкт-Петербургский государственный университет

yuri.misnikov@gmail.com, o.filatova@spbu.ru

### Аннотация

Основываясь на эмпирических данных, собранных с помощью кейс-стади на уровне муниципальных образований в Санкт-Петербурге, авторы анализируют состояние сервисов электронного участия в зависимости от той медийной среды, в которой эти сервисы реализованы. На основании результатов исследования предлагается трехкомпонентная модель возможной экосистемы электронного участия, объединяющая три технически различных типа коммуникационных сред: веб-сайты, социальные сети и службы обмена сообщениями (мессенджеры). Дается обзор литературы, демонстрирующий изменения, происходящие с развитием интернета, описывается экосистемный подход и принципы его применения к электронному участию, кратко описываются исследования электронного участия в России. Представлена методология исследования, кейсы и результаты исследования, включая предлагаемую экосистему электронного участия в Санкт-Петербурге. Исследование показало, что власти муниципальных образований заинтересованы прежде всего в одностороннем информировании жителей, не уделяя должного внимания развертыванию сервисов сотрудничества и участия граждан в принятии решений. В то время как не вызывает сомнения важность и востребованность таких сервисов в принципе, именно местные сервисы взаимодействия с населением, кроме информирования, отсутствуют. Дополнительные исследования необходимы для лучшего понимания в какой степени жители муниципальных образований могут быть заинтересованы в таких местных сервисах на примере более широкой выборки.

**Ключевые слова:** электронное участие, сервисы электронного участия, инструменты, медиаэкология, моделирование, экосистемный подход.

**Библиографическая ссылка:** Мисников Ю.Г., Филатова О.Г. Сервисы электронного участия в муниципалитетах Санкт-Петербурга: тестирование экосистемного подхода // Государство и граждане в электронной среде. Выпуск 5 (Труды XXIV Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2021, Санкт-Петербург, 24 – 26 июня 2021 г. Сборник научных статей). – СПб.: Университет ИТМО, 2020. С. 92 – 113. DOI: 10.17586/2541-979X-2021-5-92-113.

### 1. Введение

Исследования электронного участия – как органической части электронной демократии – ведутся уже почти два десятилетия. Однако до сих пор все еще нет ясности в том, что этот термин означает в концептуальном и практическом смыслах, что затрудняет оценку «вклада» электронного участия в укрепление традиционных демократических процессов. Например, пока нет убедительного подтверждения расширения и эффективности электорального участия за счет электронного голосования [1]. С другой стороны, с нормативной точки зрения не совсем понятно, как институционализировать такие новые

виртуальные формы демократического участия, как общественные обсуждения интернете и другие формы гражданского активизма [2].

Мнения о практике электронного участия также значительно разнятся. Хотя ранжирование стран по индексу электронного участия, осуществляемое ООН каждые два года, дает некоторое представление о существующих реальных практиках, их научная ценность проблематична с точки зрения выявления и объяснения взаимосвязи между индексом участия и функционирования демократии как таковой. Электронное участие все чаще рассматривается как самостоятельный социальный, политический и технологический феномен вне особенностей демократического процесса. Отсутствие связи между его параметрами и построением индекса электронного участия во многом объясняет противоречивость получаемых результатов странового ранжирования. Как следствие, важным признаком электронной демократии стала ее универсальная применимость. Иными словами, если традиционная демократия ограничивалась пространством плюралистической модели либеральной демократии, когда было достаточно легко определить, по крайней мере, ее отсутствие (ссылка), то с распространением инструментов электронного участия за пределы западного мира возникает новый ряд вопросов, касающихся концептуального переосмысления демократического процесса в разных политических контекстах. Такое переосмысление в значительной мере связано с особенностями разного понимания роли информационного-коммуникационных технологий в обществе целом и в развитии демократии в частности между так называемыми кибероптимистами и киберпессимистами [3]. Последние, к примеру, подвергают сомнению утверждение первых, что использования инструментов электронной демократии способствует демократизации [4].

Одним из пробелов в оценке влияния технологий на политическую организацию общества является, по нашему мнению, недоучет различий между ними независимо от их позитивного или негативного влияния. Описание и характеристика технологий, нацеленных на коммуникацию и взаимодействие между властью и обществом, по-прежнему излишне генерализировано. Например, отсутствует достаточное понимание роли отдельных технических решений и сервисов в поддержке тех или иных политических процессов демократического участия (за исключением, некоего относительного консенсуса о решающей роли социальных сетей в мобилизации гражданской активности и протеста).

Типичное исследование электронного участия и электронной демократии заключается в оценке производительности онлайн-платформ (и инструментов) с точки зрения транзакций, функциональности и дизайна, а также доверия конечных пользователей. Термины «электронный» или «онлайн» обычно равносильны «интернету» в широком смысле и редко разбиваются на отдельные носители. Однако за последнее десятилетие или около того произошли фундаментальные изменения в цифровых технологиях. Хотя веб-сайты в интернете по-прежнему остаются основным средством коммуникации как с технической точки зрения, так и с точки зрения взаимодействия с пользователями, это не единственное средство, с которым связано электронное участие.

В этом свете, представляемое исследование делает попытку выявить различия между основными медийными средами, в которые встроены инструменты участия, а именно: среда веб-сайтов, среда соцсетей и среда мобильных приложений. Мы рассматриваем эти среды как основные элементы экосистемы электронного участия, реализуемые через соответствующие сервисы. Основываясь на реальных эмпирических данных, собранных с помощью тематических исследований на уровне местных муниципалитетов в Санкт-Петербурге, мы строим модель экосистемы электронного участия, объединяющую три технически различных типа коммуникационных сред: сам интернет, социальные сети и службы обмена сообщениями (мессенджеры).

Статья построена следующим образом. Мы начнем с обзора литературы, в котором обсудим сначала изменение онлайн-среды в процессе развития интернета, потом опишем экосистемный подход в его применении к электронному участию, после чего кратко укажем на исследования электронного участия в России.

Далее мы представим методологию исследования, кейсы и обсудим результаты, включая предлагаемую экосистему электронного участия.

## 2. Теоретическое обоснование исследования

В 1990-х и начале 2000-х годов интернет как новое средство коммуникации доминировал в научных кругах, заинтересованных в понимании роли цифровых технологий в современном обществе. Он был метафорически представлен с помощью ряда подходящих терминов и соответствующих дискурсов, таких как информационное и сетевое общество [5 – 7]; киберпространство, киберсообщество, информационная супермагистраль [8 – 13]; виртуальное сообщество и интернет-галактика [14; 15]; кибердемократия - в применении к политике [16]. Патрис Фличи называет такие дискурсы воображаемыми, образными, т. е. «коллективным видением», которое окружает интернет как новую коммуникативную среду, утверждая, что подобные дискурсы сопровождали другие методы коммуникационных инноваций до интернета [17, р.4]. Понимание интернета с точки зрения воображаемой перспективы может объяснить, «как все общество неуклонно движется в новую технологическую эру» [17, р.2].

Изучение и сравнение влияния интернета на политику, демократию и управление в различных контекстах стали важной темой измерения такого «неуклонного движения». Первоначально сравнительные исследования по странам, регионам и политическим режимам подчеркнули важность взаимосвязи между «цифровым разрывом» и гражданским участием, поскольку начали распространяться исследования в широкой области интернет-демократии [18]. Большая часть исследований была сосредоточена на сравнительном анализе веб-присутствия и инструментов взаимодействия, используемых как правительствами, так и гражданским обществом, посредством оценки веб-сайта [19]. Как правило, такие исследования проводились - и все еще проводятся - на мезоуровне государственных органов, политических и общественных организаций, чтобы понять, как интернет используется сотрудниками и активистами для выполнения своих функций и продвижения политических программ, например, путем использования таких свойств интернета, как интерактивность и сетевое взаимодействие [20; 21].

Появление в середине 2000-х социальных медиа значительно повысило интерес к этому новому средству коммуникации благодаря предоставляемым им возможностям для персонализации, как бы подтверждая утверждение Фличи о том, что «методы коммуникации похожи на некоторые универмаги: всегда есть что-то новое» [17, р. 1]. Несмотря на то, что социальные сети по-прежнему основываются на интернете, они подняли сетевое взаимодействие на новый уровень. Эффекты взаимодействия через социальные медиа захватили воображение ученых и практиков, которые открыли в новых медиа потенциал для того, чтобы сделать либеральную демократию более открытой, совещательной и внимательной к потребностям граждан за счет более сильной персонализации и сосредоточения внимания на низовом уровне [22 – 25]. Имеются данные на местном муниципальном уровне, свидетельствующие о более позитивном отношении граждан к взаимодействию через социальные сети [26].

Большая часть новейшей среды — это мобильные службы обмена сообщениями на базе смартфонов - платформы и приложения. Это меняет сетевой ландшафт, поскольку «мобильные приложения для обмена сообщениями и агрегаторы новостей становятся все более важными для людей» [27]. Происходит переход к распределенной медиа-среде, которая меняет конфигурацию каналов связи для поиска информации и открывает новые способы политического участия из-за быстрого роста популярности групп в приложениях для обмена сообщениями [28]. Например, есть свидетельства того, что молодые люди в возрасте до 35 лет в Европе ежедневно проводят почти пять часов (284 минуты) в различных мобильных приложениях, из которых 1,5 часа (92 минуты) проводят в социальных сетях (Instagram, Facebook, Snapchat, WhatsApp, Twitter) и всего 13 минут -

в других традиционных медиа, таких как веб-сайты в Интернете, при этом смартфон является основным устройством, используемым для доступа к новостям для 69% из них [28]. Другое исследование показывает, что использование смартфонов и социальных сетей положительно влияет на различные аспекты социального капитала и участия в политической жизни [29]. Более того, утверждается, что программные приложения доминируют в цифровой медиасреде, делая ее местом для значительных социокультурных преобразований по всем направлениям [30].

Эти социокультурные и технические изменения побуждают исследовать электронное участие через призму медийных систем. Оценка и сравнение платформ и инструментов электронного участия друг с другом путем применения определенных показателей может дать важную информацию об их индивидуальных сравнительных преимуществах. Однако такой платформенный подход ограничивает возможности для лучшего понимания полезности инструментов электронного участия в качестве отдельных носителей с точки зрения предпочтений потребления медиа конечными пользователями. Различные носители существенно различаются по своей способности передавать контент электронного участия, процессы, особенности, опыт использования, поскольку люди могут принимать или отклонять определенные инструменты из-за формы и формата их основного носителя. Это означает, что некоторые медиасреды могут отвечать конкретным требованиям электронного участия лучше, чем другие в том же контексте.

Чтобы связать сервисы электронного участия со средой мультимедиа, которая обеспечивает функциональность, удобство использования и содержание таких сервисов, мы используем экосистемный подход, применяемый для теоретического обоснования экологии средств массовой информации и систем обсуждения.

Термин «медиаэкология», введенный Маршаллом Маклюэном в 1960-х годах, означает сегодня сложные и часто гибридные системы коммуникации, определяемые как видимые и невидимые среды, в которых технологии взаимодействуют с культурами, ценностями, мнениями, языками, поведением, то есть с нами; или, скорее, как мы используем и потребляем такие технологии в конкретных локальных контекстах. В последнее время наблюдается возобновление интереса к изучению медиаэкологий как систем [31 – 33]. Распространение принципов медиаэкосистем на изучение электронного участия может показаться концептуально продуктивным, чтобы понять, почему, например, граждане с большей готовностью обсуждают политику на неполитических форумах, в то время как многие официальные инициативы электронного участия терпят неудачу [34; 35]. Используемые медиа потенциально будут иметь не меньшее значение, чем сама практика участия, в соответствии с утверждением Маршала Маклюэна о том, что «медиа — это сообщение».

Аналогично концептуализированное и родственное понятие информационной экологии, выдвинутое Бонни Нарди и Вики О'Дей в их книге «Информационная экология: использование технологий с сердцем», делает особый акцент на местном контексте или местности. Они утверждают, что информационные экологии «обладают чувством локальности», в котором «различные части экологии совместно развиваются, изменяясь вместе в соответствии с отношениями в системе», где изменение носит системный характер [36, р. 50-51]. Технологии в уникальном локальном контексте приобретают уникальную идентичность в процессе «хабитации», что означает размещение технологии в сети взаимоотношений в локальной информационной экологии.

Идея применения экосистемного подхода в области открытого правительства и участия граждан не совсем нова [37; 38]. Однако экосистемный подход обычно используется как «метафора для понимания взаимосвязанных систем и их компонентов, а также социальных систем с интенсивным использованием информационных и коммуникационных технологий», а не как заранее разработанный план моделирования экосистемы [37, р. 94]. Экосистемные модели, разработанные для Санкт-Петербурга в России и Нью-Йорка в США, основаны на наборе «динамических отношений между широким спектром

социальных и технических факторов, влияющих на характер и эффективность» программ открытых правительственных данных [39, р. 18]. Однако авторам этой статьи не известны исследования, которые бы явно включали измерение медиаэкосистемы в план исследования.

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 [40; 41], присутствие государственных учреждений в социальных сетях [21; 42; 43]. В 2019 году было проведено масштабное исследование по оценке ресурсов электронного участия на региональном и муниципальном уровнях (205 и 155 ресурсов соответственно) нескольких типов [44]. Типология электронного участия охватывала такие каналы, как открытое и инициативное бюджетирование, порталы жалоб, электронные инициативы, голосование и краудсорсинг.

Отметим, что, как правило, местные органы власти разрабатывают свои инструменты электронного участия в дополнение к ресурсам, централизованно размещаемым федеральным правительством. Однако в целом инструменты для вовлечения граждан в открытое и совместное бюджетирование явно доминируют на обоих уровнях, составляя не менее двух третей всех ресурсов, доступных на каждом уровне, за которыми следуют ресурсы типа FixMyStreet (около 12-15%). Инструментов, облегчающих краудсорсинг на обоих уровнях, немного (3-5%). Интересно, что доля электронных инструментов для голосования на муниципальном уровне вдвое больше, чем на региональном уровне (13% против 7%).

### 3. Методология и результаты исследования

Наша основная гипотеза заключается в том, что в настоящее время на уровне МО сформирована сравнительно целостная экосистема электронного участия, включающая в себя медийные ресурсы коммуникации и взаимодействия между властью и жителями, которые используются для информирования, сотрудничества и участия в принятии решений. В этом плане мы используем устоявшуюся категоризацию инструментов электронного участия, принятую ООН. Применяя принципы медиаэкологии и информационной экологии к электронному участию, можно разработать целостную модель экосистемы участия, чтобы выявить возможную взаимосвязь между процессами взаимодействия власти с гражданами и соответствующими средами.

Ключевые вопросы исследования касаются возможности (а) моделирования экосистемы электронного участия с точки зрения выявления составляющих ее элементов на местном уровне в отличие от доминирующего в настоящее время внимания к разным платформам и инструментам и (б) эмпирического исследования взаимосвязи между элементами экосистемы. Иначе говоря, были выдвинуты две рабочие гипотезы. Первая состояла в утверждении, что на уровне МО сформирована медиаэкология электронного участия, состоящая из трех медийных сред. Постулатом второй гипотезы являлось предположение о том, что эти три среды взаимосвязаны друг с другом на системной основе, которую можно было бы выявить через сервисы электронного участия. Иначе говоря, тип медийного ресурса и тип сервиса неким образом взаимосвязаны. При этом предполагалось, что основой такой взаимосвязи является численность жителей муниципального образования, т.е., динамика сервисов участия будет зависеть от динамики численности их пользователей.

Исследование пытается ответить на следующие вопросы:

1. Каковы структура и состав сервисов электронного участия в зависимости от их соответствующих носителей и численности жителей МО?
2. Существует ли значимая связь между численностью населения, типом сервиса и медийной средой?

3. Можно ли сформировать модель экосистемы электронного участия на основе размера МО, сервисов и их носителей?

Исследование основано на кейсах муниципальных образований (МО) внутри Санкт-Петербурга. Территория Санкт-Петербурга делится на 111 внутригородских муниципальных образований<sup>1</sup> (внутригородские территории города федерального значения), являющихся территориальными единицами, образованными в границах административно-территориальных единиц — районов Санкт-Петербурга. 111 внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, в свою очередь, состоят из 81 муниципального округа, 9 городов и 21 поселка. Учитывая экспериментальный характер данного исследования, а также связанные с этим ограничения, было выявлено десять МО в качестве исследовательского объекта. Эти муниципальные образования были определены в значительной степени случайным образом, полагая, что для целей построения экспериментальной модели экосистемы выборка объектов исследования играет меньшую роль в сравнении с обеспечением применения одних и тех же принципов моделирования. Постулировалось, что если модель можно выстроить на примере десяти МО, то исследование может быть масштабировано до 111 единиц с использованием тех же принципов.

Были использованы следующие принципы определения *выборки*: во-первых, для удобства было принято решение остановиться на десяти муниципальных образованиях, так как этого количества оказалось достаточно для отражения наиболее важных отличий между муниципальными образованиями на основе принципа территориальности, а именно – разделения на муниципальные округа, города и поселки (среди проанализированных внутригородских муниципальных образований 5 округов, 3 поселка и 2 города); во-вторых, основой принципа случайности выборки являлся алфавитный порядок расположения МО в рамках каждой категории для определения их представителей (такой подход к пониманию случайности основывался на том, что названия МО никак не связаны с их качественными параметрами как таковыми). В итоге были проанализированы 5 округов, 3 поселка и 2 города (см. таблицу 1). В силу применения алфавитного порядка в список попали пять МО, названия которых начинаются с буквы «А».

**Таблица 1.** Список проанализированных муниципальных образований

МО	Административно-территориальный статус	Количество жителей в 2021 году
Автово	округ	44456
Адмиралтейский округ	округ	22710
Академическое	округ	106782
Александровская	поселок	2728
Аптекарский остров	округ	19828
Белоостров	поселок	2301
Зеленогорск	город	15208
Колпино	город	149766
Комарово	поселок	1300
МО №7	округ	40595
Всего		405674

В выборку случайным образом попали муниципальные образования, которые находятся в границах 5 из 18 районов Санкт-Петербурга.

Затем эти МО были охарактеризованы с точки зрения их присутствия в трех медийных средах: (а) в форме интернет-сайтов; (б) в форме страниц в соцсетях и (в) в форме мобильных приложений. Следует отметить, что использовались только официальные

<sup>1</sup> Полный список представлен на официальном сайте Правительства Санкт-Петербурга ([https://www.gov.spb.ru/gov/self\\_gov/](https://www.gov.spb.ru/gov/self_gov/)).

медийные ресурсы, либо квазиофициальные, т.е., те, которые связаны (аффилированы) с властью МО, как например, страницы в соцсетях, ведущиеся по просьбе администрации МО, а также включая страницы официальных представителей МО. Таблица 2 говорит о том, что МО наиболее широко представлены в среде социальных сетей и почти не присутствуют в среде мобильных приложений.

**Таблица 2.** Количество выявленных официальных медиаресурсов на уровне муниципальных образований

МО	Количество веб-сайтов	Количество страниц в соцсетях	Количество мобильных приложений
Автово	1	3	1
Адмиралтейский округ	1	2	0
Академическое	1	3	0
Александровская	1	1	0
Аптекарский остров	1	3	1
Белоостров	1	1	0
Зеленогорск	1	0	0
Колпино	1	3	1
Комарово	1	1	0
МО №7	1	1	0
Всего	10	18	3

В данном исследовании мы используем в качестве основного термин «медийная среда», который, с одной стороны, является частью дискурса в области медиаэкологии, а с другой стороны, подчеркивает экосистемность медиасреды, в которую «погружены» ее участники. Кроме того, использование термина «среда» позволяет выделить ее структурные элементы, такие как веб-сайты, соцсети, мобильные приложения. Термин «система» также предусматривает наличие взаимосвязанных структурных элементов, без которых система не может функционировать. Каждая из таких системных сред является в свою очередь технологически специализированной медийной средой, требующей от ее участников определенных навыков пользования соответствующими сервисами и инструментами.

Другой важной особенностью исследования является понимание и использование термина «сервис». В данном случае мы предлагаем его широкую интерпретацию, подразумевающую любой технически реализованный инструмент коммуникации и взаимодействия между властями и жителями муниципального образования. Это может быть канал или чат в виде мобильного приложения, раздел меню веб-сайта, дискуссионная группа в соцсети. Особое внимание уделялось изучению разделов меню веб-сайтов МО, как исключительного по своей важности средства коммуникации и взаимодействия с жителями. Соответственно, каждый раздел и подраздел меню рассматривался как конкретный сервис информирования, сотрудничества или принятия решений. Наличие страницы в социальных сетях также рассматривался как один отдельный сервис, автоматически классифицируемый как информирование. В случае имеющихся других разделов, созданных для организации дискуссий или проведения голосования, страница оценивалась как сервис сотрудничества или принятия решений соответственно. Аналогичным образом оценивались сервисы мобильных приложений.

У каждого МО, согласно действующему законодательству, есть веб-сайт. В данном исследовании не учитывались веб-сайты других казенных организаций и предприятий, так как они либо не относились к выполнению собственно управленческих функций, либо не являлись собственностью МО; к такому типу ресурсов можно отнести, например, детские сады, молодежные и другие ресурсно-информационные центры, управленческие компании, которые могут взаимодействовать с населением.

Хотя это и являлось определенным ограничением исследования, следует отметить, что таких официальных (и полу-официальных) ресурсов было выявлено очень немного и их не включение не повлияло на экспериментальное моделирование экосистемы, поскольку последняя может быть легко масштабирована за счет включения других при условии, что три медийных среды участия остаются неизменными (т.е. изменения касаются только внутрисредового разнообразия, что в данном случае не являлось предметом исследования). Тем не менее, вопрос состава сред является потенциально методологически важным и может быть изучен в будущем.

В Таблице 3 приведено общее количество разделов и подразделов главного меню официального веб-сайта МО, за исключение ссылок на внешние ресурсы и другое информационное и интерактивное наполнение, присутствующее на главной странице (зачастую это может быть, например, новостная лента).

**Таблица 3.** Количество разделов и подразделов главного меню интернет-сайта МО

МО	Разделы	Подразделы
Автово	5	71
Адмиралтейский округ	7	39
Академическое	6	30
Александровская	5	36
Аптекарский остров	10	117
Белоостров	6	62
Зеленогорск	7	35
Колпино	4	74
Комарово	9	70
МО №7	12	54
Среднее	7	59

Внимание к содержанию именно главного меню обусловлено его важностью с точки зрения удобства навигации по интернет-странице для рядового пользователя, который ищет необходимую информацию и которая визуальнo наиболее доступна в верхней части страницы – слева сбоку или вверху, где, как правило, находятся строки главного меню. Имеющиеся внешние ссылки (баннеры, виджеты) носят не только вторичный характер и менее заметны, особенно если страница перегружена такой визуальной информацией, как правило в нижней части страницы, что зачастую требует скроллинга страницы (а, значит, и дополнительных усилий). Кроме того, главное меню наиболее точным образом характеризует стратегию наполнения веб-сайта именно местной информацией и интерактивными возможностями самого МО, как непосредственного собственника такой информации. Например, практически все исследованные официальные интернет-страницы содержат ссылки на функцию общественного голосования и информирования о дорожных проблемах, которое можно осуществить на портале госуслуг.

Аналогично реализована электронная приемная на Едином портале обращений граждан на уровне Санкт-Петербурга. Данные Таблицы 3 показывают, что среднее число разделов равно семи, а подразделов - около 60. Эти данные выглядят довольно значительными, особенно количество подразделов второго и даже третьего уровня, как продемонстрировано на Рисунке 1, что затрудняет поиск необходимой информации со стороны рядового пользователя, который посещает веб-сайт МО лишь по мере необходимости и может не знать, как найти требуемую информацию (функция поиска по веб-сайту также требует определенных навыков пользования). Дополнительные исследования необходимы, чтобы лучше понять, насколько такая информация и формат ее представления отражают интересы пользователя и ее фактическую востребованность, прежде всего с точки зрения взаимодействия с жителями МО.

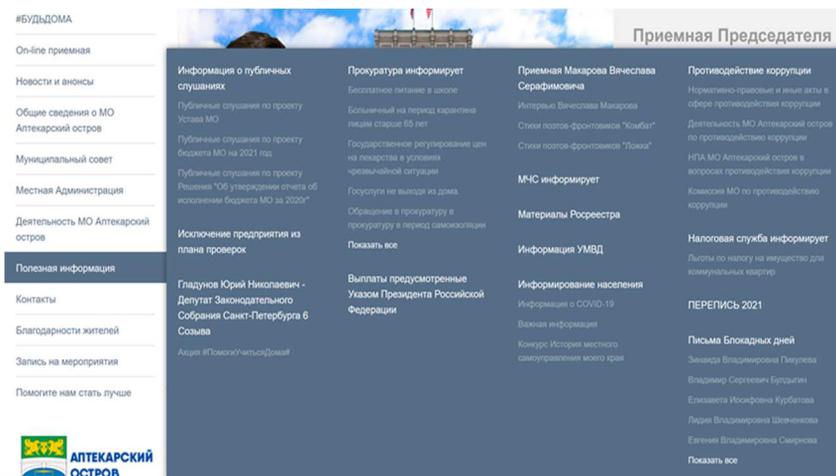


Рис. 1. Пример организации главного меню на интернет-странице МО Аптекарский остров

Подразделы меню и баннеры, содержащие ссылки на внутренние или внешние ресурсы вне основного меню, фактически являются сервисами как статичного предоставления информации, так и формами интерактивного взаимодействия с пользователями через приглашение к сотрудничеству или оказания административных услуг. В данном исследовании все сервисы – на основе выявленных подразделов главного меню и других ссылок – были объединены в три группы на основе критериев, используемых ООН при подготовке отчетов об электронном управлении в части, касающейся электронного участия [45]. Одну группу составляют сервисы информирования; вторая группа – это сервисы сотрудничества через обратную связь и предоставления возможности обсудить местные проблемы в форме общественных консультаций и слушаний; в третью группу входят сервисы непосредственного участия в принятии решений, как правило, путем голосования. В Таблице 4 сведены данные о количестве таких сервисов в разрезе МО.

Таблица 4. Количество сервисов информирования, сотрудничества и участия в принятии решений

МО	Всего сервисов	Из них		
		информирование	сотрудничество	принятие решений
Автово	82	74	7	1
Адмиралтейский округ	42	41	1	0
Академическое	46	37	8	1
Александровская	44	37	6	1
Аптекарский остров	130	119	11	0
Белоостров	68	64	4	0
Зеленогорск	45	36	8	1
Колпино	94	79	14	1
Комарово	78	67	10	1
МО №7	61	57	3	1
Среднее	69	61	7	1
Всего	690	611	72	7

Всего зафиксировано 690 сервисов всех трех типов, или 69 в среднем по МО, в том числе 61 сервис информирования, 72 сервиса сотрудничества и 7 сервисов относятся к принятию решений. Эти данные свидетельствуют, что, как проиллюстрировано на Рисунке 2, в среднем функции информирования явно преобладают, достигая уровня 90%.

При этом примерно один из десяти сервисов относится к сервисам сотрудничества. Сервисы участия в принятии решений не превышают 1%. Это – типичное соотношение, мало варьирующее от МО к МО. Наибольшая доля сервисов сотрудничества отмечена в муниципальных образованиях Зеленогорска и Академическое, достигая уровня 18% и 17% соответственно. Меньше всего сервисов сотрудничества наблюдается в МО Адмиралтейский округ (2%), МО №7 (5%) и Автово (9%).



**Рис. 2.** Процентное соотношение функций информирования, сотрудничества и принятия решений в среднем для МО

При этом нельзя сказать, что малочисленность интерактивных сервисов участия частично компенсируется наличием ссылок на внешние ресурсы. Вместе с тем, такие внешние сервисы почти не используются, что ставит вопрос либо об их невостребованности жителями МО в имеющемся виде, либо о незнании об их существовании. Невозможно сказать на данном этапе, использовались ли такие сервисы, если бы они являлись частью главного меню и соответственно администрировались бы на уровне самого МО, а не города в целом или на федеральном уровне. В пользу важности именно местного ресурса указывает тот факт, что интерес жителей к странице МО в социальных сетях достаточно большой. Как показано в Таблице 5, речь идет о тысячах только зарегистрированных пользователей (за редким исключением). В некоторых случаях организованы дискуссии, хотя и их масштаб, и интенсивность невысоки. Тем не менее, целью страниц в соцсетях, несмотря на их интерактивную природу, по-прежнему является информирование, а не более глубокое сотрудничество, хотя последнее технически проще реализовать именно в соцсетях.

Исследование исходило из того, что моделирование экосистемы должно включать численность населения муниципального образования в качестве одного из базовых компонентов модели. Число жителей было также критерием отбора МО для экспериментирования для обеспечения максимального разнообразия, насколько это было возможно осуществить в рамках такой небольшой выборки. Численность жителей представлялась как потенциально важный фактор формирования онлайн-среды участия, поскольку большие по размеру МО должны были бы иметь больший кадровый и технический потенциал для реализации сервисов электронного участия в сравнении с небольшими МО.

Для проверки такого предположения была проанализирована – с учетом ограничений, накладываемых сравнительно небольшой выборкой – взаимосвязь между численностью жителей и долей сервисов участия в их общем количестве, зафиксированных во всех трех медийных средах, а именно: в среде интернет-сайтов, среде социальных сетей и среде мобильных приложений.

**Таблица 5.** Количество зарегистрированных членов в соцсетях

МО	К-во зарегистрированных членов сетевых сообществ
Автово	4037
Адмиралтейский округ	9929
Академическое	7320
Александровская	150
Аптекарский остров	3690
Белоостров	1155
Зеленогорск	0
Колпино	7707
Комарово	27
МО №7	3139
Всего	37154

В целях большей генерализации результатов, все десять МО были разбиты на четыре основные группы с численностью: (1) свыше 100 тысяч жителей (Колпино и Академическое), (2) от 25 до 50 тысяч (Автово и МО №7), (3) от 10 до 25 тысяч (Адмиралтейский округ, Аптекарский остров и Зеленогорск) и (4) менее 5 тысяч (Александровская, Белоостров и Комарово). Для каждой из групп для наглядности была также рассчитана средняя численность (таблица 6).

**Таблица 6.** Распределение сервисов участия в зависимости от размера МО

Численность населения			К-во МО	Всего сервисов	Из них		
группы МО	сред. численность	общая численность			информирование	сотрудничество	принятие решений
Свыше 100 тыс	128 тыс.	256548	2	140	116	22	2
25-50 тыс	43 тыс.	85051	2	141	129	10	2
10-25 тыс	13 тыс.	57746	3	219	197	21	1
Менее 5 тыс	2 тыс.	6329	3	190	168	20	2
Итого			10	690	610	73	7

Рисунок 3 показывает распределение всех типов сервисов участия (вертикальная ось графика) по мере роста численности жителей муниципального образования (горизонтальная ось). В целом данные графика свидетельствуют об отсутствии каких-либо значительных различий по мере роста размера МО. Так, если в трех самых небольших МО с общей численностью населения 6 тысяч 329 человек (Александровское, Комарово, Белоостров – группа МО с количеством жителей менее 5 тысяч) зафиксировано 190 сервисов, то в двух наиболее крупных МО с общей численность 256 тысяч 548 человек (Колпино и Академическое) отмечено 140 сервисов.

Представляется, что эта разница не является существенной и скорее всего носит случайный характер. По крайней мере можно утверждать с относительно высокой степенью вероятности, что в более крупных муниципальных образованиях число сервисов примерно такое же, как и в малых МО. Хотя причины такой стабильности не очень ясны, можно лишь предположить, что соблюдается определенный общий обязательный стандарт доступа жителей к сервисам вне зависимости от размера МО. Это наблюдение подтверждается данными по процентной доле каждого типа сервиса в их общем количестве (рисунки 4, 5 и 6).

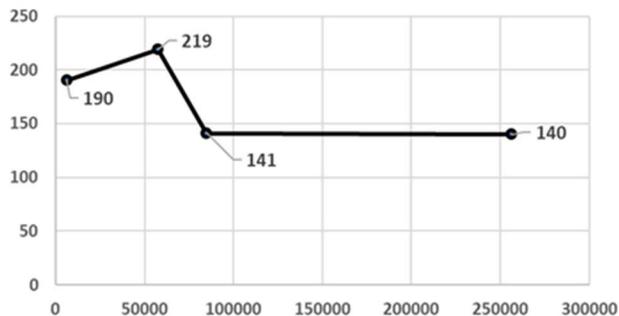


Рис. 3. Соотношение количества сервисов в зависимости от численности населения МО

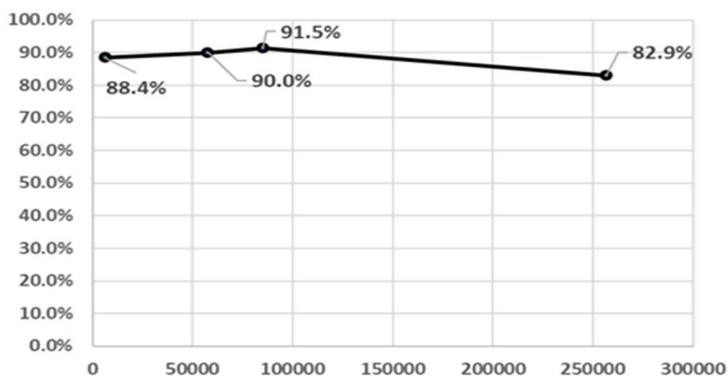


Рис. 4. Изменение доли сервисов информирования по мере роста численности населения МО

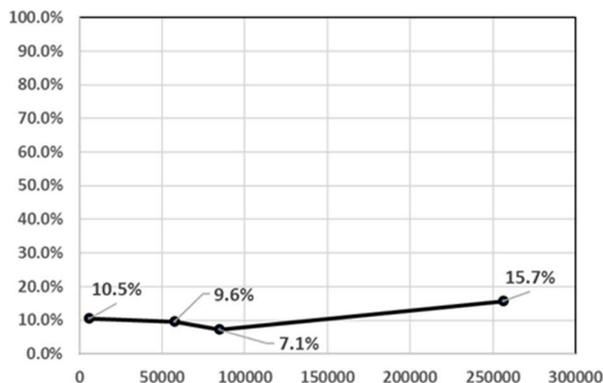
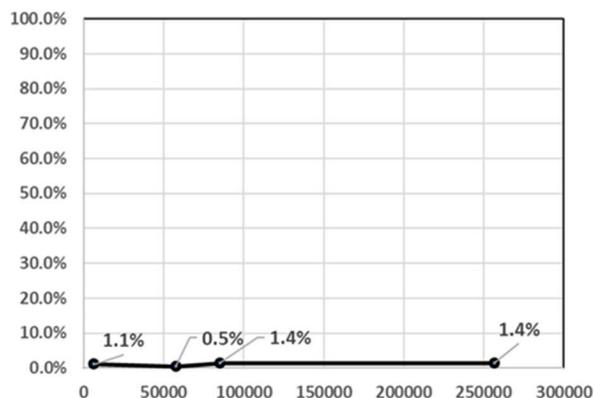


Рис. 5. Изменение доли сервисов сотрудничества по мере роста численности населения МО

Как и в предыдущем случае, эти данные также указывают на отсутствие значимой связи между численностью населения и типом сервиса. Некоторое исключение составляет небольшой рост доли сервисов сотрудничества для группы свыше 100 тысяч жителей. В целом наблюдается явное доминирование сервисов информирования, в то время как сервисы принятия решений почти отсутствуют. Это достаточно ожидаемая ситуация, так как сервисы информирования значительно легче реализовать. Кроме того, сервисы сотрудничества и принятия решений требуют значительной активности со стороны пользователей, чтобы ими пользоваться, что предполагает серьезную заинтересованность в изменении положения дел с помощью таких сервисов, и, следовательно, уверенность в принципиальной возможности таких изменений. Здесь важна не только техническая

реализация сервисов, сколько социально-политический контекст и причины, которыми руководствовались власти, принимая решение об их создании.



**Рис. 6.** Изменение доли сервисов принятия решений по мере роста численности населения МО

Таким образом, то исходное допущение, что большие МО обладают сравнительными преимуществами над небольшими с точки зрения наличия (но не качества, которое не оценивалось) сервисов не оправдывается на примере данной выборки.

Далее в исследовании выявлялась взаимосвязь между сервисами участия и типом медийной среды муниципального образования.

Доминирование сервисов информирования заметно прежде всего в среде интернет-сайтов – 581 сервис в сравнении с 52 сервисами сотрудничества и всего 7 сервисами принятия решений (рисунок 7).



**Рис. 7.** Распределение сервисов в среде веб-сайтов

Среда соцсетей в этом отношении оказывается менее показательной, хотя сервисы информирования также доминируют, но в значительно меньшей степени – 27 против 19 сервисов сотрудничества и отсутствием сервисов принятия решений (рисунок 8). Здесь важно отметить, что изменение тренда происходит на фоне относительно небольшого количества сервисов, созданных в среде соцсетей. Это затрудняет прямые сравнения со средой веб-сайтов. Тем не менее, соцсети оказываются более предпочтительной средой для сервисов сотрудничества в силу особых интерактивных свойств социальных сетей, дающих возможность реализовать такую сетевую форму взаимодействия, как публичные

обсуждения (по крайней мере не нормативного характера), без особых усилий. В то время как в среде веб-сайтов для этого необходимо разрабатывать самостоятельные технические решения. Отсутствие сервисов принятия решений связано как с их малым количеством вообще, так и необходимостью более сложных технических решений, которые сложнее осуществить в среде соцсетей, включая аспекты кибербезопасности.

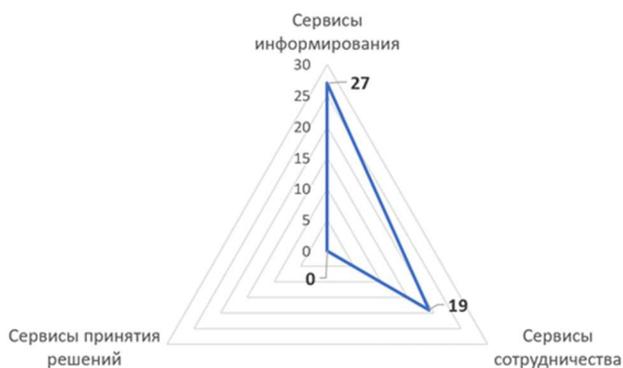


Рис. 8. Распределение сервисов в среде соцсетей

Как отмечалось, очень небольшое количество сервисов, реализованных в мобильной среде, не позволяет сделать аргументированный анализ (рисунок 9).



Рис. 9. Распределение сервисов в мобильных приложениях

В целом, можно утверждать, что тип медийной среды оказывает влияние на организацию сервисов, особенно в области сотрудничества между властями и жителями МО.

Среда официальных веб-сайтов используется прежде всего для информирования от органов управления к гражданам, в то время, как среда соцсетей более подходит для двустороннего взаимодействия, а также для коммуникации между самими жителями. Данные Таблицы 5 (см. выше) свидетельствуют о достаточно высокой популярности местных сетевых сообществ.

#### 4. Моделирование экосистемы участия

В качестве основных элементов экосистемы электронного участия были взяты три основных параметра: тип медийной (онлайновой) среды, тип сервисов участия и размер муниципального образования. Медийные среды включают интернет-сайты, страницы

соцсетей и мобильные приложения платформ и приложений. Типы сервисов электронного участия разбиты на сервисы информирования, сотрудничества (обратная связь и общественные консультации / слушания) и сервисы участия в принятии решений (как правило, это голосование) [46]. Результаты, приведенные в предыдущем разделе, говорят о том, что численность населения МО не является определяющим фактором формирования сервисов участия. Вместе с тем, полученные данные указывают на существующую зависимость между типом сервиса и типом онлайн-среды.

Хотя не удалось показать взаимозависимость эмпирически между количеством жителей и местными сервисами, размер МО был использован в качестве общей основы для построения упрощенной модели экосистемы электронного участия, как важный параметр, влияющий на качество и содержание социальной среды МО в целом. Было решено визуализировать модель экосистемы в виде куба, чтобы наглядно показать взаимосвязь между всеми тремя основными параметрами модели (рисунок 10).

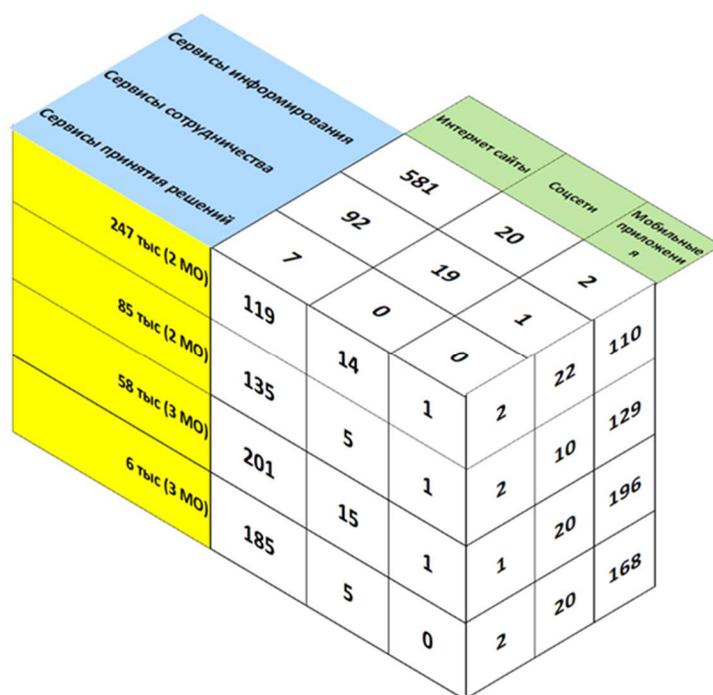


Рис.10. Объемная модель экосистемы участия

Каждая видимая стороны куба содержит число соответствующих сервисов. Например, центральный квадрат на верхней горизонтальной поверхности куба с числом 19 говорит о том, что имеется 19 сервисов сотрудничества в среде соцсетей. Левый крайний ряд на вертикальной стороне содержит данные о количестве сервисов в среде интернет-сайтов в зависимости от размера муниципальных образований, а правая вертикальная поверхность куба отражает наличие сервисов по группам численности населения МО; к примеру, имеется 110 сервисов информирования в группе двух МО с общей численностью 247 тысяч жителей и 168 сервисов в трех МО с общей численность 6 тысяч.

Фактически эта модель интегрирует результаты исследования, описанные выше, в общих аналитических рамках. Ограничением данной модели в том виде, в котором она представлена в этой статье, является невозможность выйти за пределы трех компонентов. Несмотря на это, модель является достаточно комплексной, отражающей основные стороны электронного участия. Таким образом, ответ на третий вопрос нашего

исследования о возможности построить модель, нашел подтверждение. Технически возможно улучшить модель куба за счет наполнения остальных сторон, что даст возможность дополнить модель тремя новыми параметрами и изучить выявить взаимодействие по всем возможным направлениям.

Отвечая на первый исследовательский вопрос о структуре и сервисах электронного участия, подчеркнем, что во всех муниципальных образованиях, без исключений, вне зависимости от их размера, сервисы информирования являются не просто основными, но определяющими и в значительной степени избыточными.

Можно предположить, что такое большое количество сервисов информирования вызвано не столько информационными потребностями жителей, сколько пониманием таких потребностей со стороны властей МО. При этом, как правило, такие сервисы (выявленные на основе главного меню) находятся в среде интернет-сайта. Также во всех случаях сервисы сотрудничества и особенно участия в принятии решений находятся на низком уровне во всех трех онлайн-средах. Хотя социальные сети также выполняют функцию информирования, тем не менее, были выявлены случаи организации дискуссий (так как среда и функционал соцсетей позволяет сделать это технически). Что касается сервисов сотрудничества (общественные консультации и слушания, каналы обратной связи) и участия в принятии решений (как правило, это голосование), то их невысокая доля обусловлена как техническими, так организационными проблемами реализации. Характерной чертой является тот факт, что такие сервисы почти не представлены в главном меню интернет-сайтов МО, за исключение обратной связи, которая чаще всего (но не всегда) реализована в онлайн-режиме. Как правило, такую возможность представляют внешние ресурсы общегородского или федерального характера, ссылки на которые приведены на сайте. Выборочная проверка функциональности таких внешних сервисов показала, что они практически не используются для местных нужд. Такое положение дел ставит вопрос о том, что возможно следует дополнить экосистему участия на муниципальном уровне новыми параметрами, характеризующие степень «владения» или «контроля» над такими сервисами, чтобы обеспечить их местную релевантность. Прежде всего, это касается сервисов общественных консультаций и слушаний, которые сложно осуществить технически, но еще сложнее убедить жителей пользоваться ими, как социальными практиками. Сервисы в среде мобильных приложений почти отсутствуют.

Такие результаты позволяют сделать новое допущение, постулирующее, что в настоящее время развертывание сервисов информирования не является технически и технологической сложной проблемой, доступной для любых МО. Прежде всего это касается интернет-сайтов, которые, как отмечалось выше, настолько заполнены самой разнообразной информацией, что могут создавать навигационные трудности в поиске определенной информации для рядового неподготовленного пользователя, который скорее всего посещает веб-сайт МО только в случае необходимости. Сервисы сотрудничества мало представлены во всех средах, хотя социальные сети используются для организации неофициальных дискуссий в большей степени по сравнению с веб-сайтами.

Последние более задействованы для обратной связи с властями с помощью сервисов официальных обращений. Иными словами, тип сервиса зависит от медийной среды, прежде всего от ее технических особенностей, что влияет на возможности использования, как продемонстрировано на примере различий между веб-сайтами и соцсетями.

В итоге были получены следующие ответы на поставленные исследовательские вопросы:

1. На примере выборки из 10 МО была определена структура и состав сервисов электронного участия в зависимости от их соответствующих носителей и численности жителей МО. Установлено, что численность населения не является фактором, определяющим наличие и структуру сервисов участия.

2. Численность населения не влияет также на взаимодействие между численностью населения, типом сервиса и медийной средой. В то же время, данные свидетельствуют, что

тип сервиса зависит от типа медийной среды. Особенно это касается сервисов информирования и сотрудничества.

3. Оказалось принципиально возможным построить трехмерную модель экосистемы электронного участия на основе размера МО, сервисов и их носителей. Визуализация такой модели позволяет выявить взаимосвязи (или их отсутствие) между всеми тремя элементами экосистемы.

## 5. Заключение

Исследование показало, что власти муниципальных образований заинтересованы прежде всего в одностороннем информировании жителей, не уделяя должного внимания развертыванию сервисов сотрудничества и участия граждан в принятии решений. Хотя, как отмечалось выше, такие сервисы реализованы на уровне Санкт-Петербурга (как, например, городской портал электронной приемной) и Российской Федерации (как, например, портал Госуслуг), их фактическое использование жителями МО не очевидно. В то время как не вызывает сомнения важность и востребованность таких сервисов в принципе, именно местные сервисы взаимодействия с населением, кроме информирования, отсутствуют. Дополнительные исследования необходимы для лучшего понимания того, в какой степени жители МО могут быть заинтересованы в таких местных сервисах. Еще одним выводом исследования является очень слабое использование официальных страниц МО в соцсетях для целей сотрудничества. Функция информирования также доминирует. Исследование также показало, что роль среды мобильных приложений является минимальной в отношении всех сервисов участия. Логично предположить, что, например, чат-боты, могут стать важным инструментом информирования, что заставит со временем пересмотреть подходы к использованию местных интернет-сайтов в этих целях.

Можно предположить, что дальнейшее распространение мобильных платформ и приложений (каналов, чатов, сообществ) может привести к более значимым различиям между сервисами и медийной средой. Такие различия будут обусловлены не только техническими особенностями, но и типом пользовательских предпочтений. Особенно это касается молодежи, которая почти исключительно пользуется мобильными приложениями и редко посещает традиционные интернет-сайты. В настоящее время трудно прогнозировать какая среда будет доминировать в будущем и какие сервисы будут предпочтительнее для разных групп населения. Можно лишь зафиксировать, что веб-сайты отражают прежде всего информационный контент, в котором по мнению властей нуждаются жители. Дополнительные исследования необходимы, что бы понять в какой степени существующие сервисы и медийные среды отражают реальные потребности и предпочтения в разрезе социальных групп для выработки новых технических решений по расширению возможностей электронного участия. Если рассматривать сервисы электронного участия как форму публичного дискурса, то остается справедливой идея Нила Постмана, высказанная еще в 1985 году, что наше внимание должно быть «сосредоточено на том, как формы публичного дискурса регулируют и даже диктуют, какой контент может исходить от таких форм» [47, р. 6].

Так как данное исследование не учитывало другие имеющиеся ресурсы, не относящиеся к официальным, одним из направлений будущего исследования может стать изучение частных и общественных сервисов и инструментов, как элементов экосистемы.

В заключении хотелось бы отметить, что необходимо понимание того, что является местным ресурсом (сервисом) именно на низовом уровне МО и как экосистема участия может измениться, если включать в ее состав внешние ресурсы. Очевидно, что ключевым вопросом в этом отношении будет играть фактор востребованности сервисов населением МО. Это потребует дополнительных исследований в области местных экосистем участия на примере более значительной выборки.

## Литература

- [1] Vassil K., Weber T. A Bottleneck Model of E-voting. Why Technology Fails to Boost Turnout // *New Media & Society*. 2011. Vol. 13(8). P. 1336-1354. DOI:10.1177/1461444811405807.
- [2] Коулман С. Может ли интернет укрепить демократию? СПб.: Алетейя, 2018. 150 с.
- [3] Norris P. Digital divide: civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide. Cambridge: Cambridge University Press. 2001. DOI: 10.1017/CBO9781139164887.
- [4] Morozov E. The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom. N.Y.: Public Affairs, 2012. 432 p.
- [5] Castells M. The Rise of the Network Society. Oxford: Blackwell, 1996. 625 p.
- [6] van Dijk J. The network society: social aspects of new media. London: Sage, 2006. P. 189-192.
- [7] Webster F. Theories of Information Society. 3rd Edition. London: Routledge, 2006. 323 p.
- [8] Jones S.G. (Ed) *CyberSociety 2.0: revisiting computer-mediated communication and community*. London: SAGE Publications, 1998. 262 p.
- [9] Nunes M. What space is cyberspace? The Internet and virtuality // *Virtual Politics: Identity and Community in Cyberspace* / David Holmes (Ed). London: SAGE Publications, 1997. P. 163-178.
- [10] Wilhelm A. Democracy in the Digital Age: Challenges to Political Life in Cyberspace. Routledge, 2000. 199 p.
- [11] Resnick D. Politics on the Internet: The Normalization of Cyberspace // *The Politics of Cyberspace*, New York: Routledge, 1998. P. 48–68.
- [12] McConnaughey J. Access to the Information Superhighway // *The Social Shaping of Information Superhighways: European and American Roads to the Information Society*. New York: St. Martin's Press, 1997. P. 221–231.
- [13] Miller S.E. Civilizing Cyberspace: Policy, Power and the Information Highway. New York: ACM, 1996. 439 p.
- [14] Rheingold H. The virtual community: homesteading on the electronic frontier (revised edition) // Cambridge, MA and London, England: The MIT Press, 2000. 483 p.
- [15] Castells M. The Internet galaxy: reflections on the Internet, business and society. Oxford and New York: Oxford University Press, 2001. 311 p.
- [16] Poster M. Cyberdemocracy: The Internet and the Public Sphere // *Virtual Politics: Identity and Community in Cyberspace* / Holmes, D., (Ed). London: SAGE Publications, 1997. P. 212–228.
- [17] Flichy P. The Internet Imaginaire. MIT Press, Cambridge, London, 2007. 264 p.
- [18] Norris P. Digital divide: civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. 312 p.
- [19] Gibson R., Ward S. A Proposed Methodology for Studying the Function and Effectiveness of Party and Candidate Web Sites // *Social Science Computer Review* 2000. Vol. 18 (3). P. 301–319.
- [20] Bach J., Stark D. Link, search, interact: the co-evolution of NGOs and interactive technology // *Theory, culture & society*. 2004. Vol. 21 (3). P. 101-117.
- [21] Филатова О.Г. Государственные коммуникации в цифровой публичной сфере России. СПб.: Алетейя, 2020. 347 с.
- [22] Hemphill L. Roback, A. Tweet acts: How constituents lobby congress via Twitter // Proceedings of the 17th ACM conference on Computer supported cooperative work & social computing. New York, NY: ACM, 2014. P. 1200-1210.
- [23] Rainie L., Smith A., Schlozman K., Brady H., Verba S. Social media and political engagement // Pew Research: Internet Project. 2012. URL: <https://www.pewresearch.org/internet/2012/10/19/social-media-and-political-engagement/> (дата обращения 05.03.2021).
- [24] Coleman S., Moss G. Under construction: the field of online deliberation research // *Journal of Information Technology & Politics*. 2012. Vol. 9 (1). P. 1-15.

- [25]Zúñiga H. G. de, Valenzuela S. Social Media Use for News and Individuals' Social Capital, Civic Engagement and Political Participation // *Journal of Computer-Mediated Communication*. 2012. Vol. 17 (3). P. 319-336.
- [26]Alarabiat A., Sá Soares D., Estevez, E. Municipalities e-Participation initiatives through Facebook: citizens perspective // *ICEGOV 2020: Proceedings of the 13th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. 2020. P. 551–559.
- [27]Kalogeropoulos A., Fletcher R., Nielsen K. News Brand Attribution in Distributed Environments: Do People Know Where They Get Their News? // *New Media & Society*. 2019. Vol. 21 (3). P. 583-601.
- [28]Newman N., Fletcher R., Nielsen K., Kalogeropoulos A. Reuters Institute Digital News Report 2019 // Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford University. 2019. 155 p.
- [29]Park K-G., Han S., Kaid L.L. Does social networking service usage mediate the association between smartphone usage and social capital? // *New Media & Society*. 2013. Vol. 15 (7). P. 1077-1093.
- [30]Light B., Burgess J., Duguay S. The walkthrough method // *An approach to the study of apps*. 2018. Vol. 20 (3). P. 881-900.
- [31]Strate L. A Media Ecology Review // *Communications Research Review*. 2004. Vol. 23 (2). P. 3 – 48.
- [32]Scolari C. Media Ecology: Exploring the Metaphor to Expand the Theory // *Communication Theory*. 2012. Vol. 22 (2). P. 204-225.
- [33]Cali D. Mapping Media Ecology: Introduction to the Field. Peter Lang, 2017. 282 p
- [34]Beyond G.T. “Political” communicative spaces: Talking politics on the “Wife Swap” discussion forum // *Journal of Information Technology & Politics*. 2012. Vol.9 (1). P. 31–45.
- [35]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*. 2016. P. 191–194.
- [36]Nardi B., O'Day V. *Information Ecologies: Using Technology with Heart*. MIT Press. 2000. 251 p.
- [37]Santos L.G.M. Toward the Open Government Ecosystem: Connecting e-Participation Models and Open Government to Analyze Public Policies // *Governance Models for Creating Public Value in Open Data Initiatives*. Springer Nature Switzerland AG. 2019. p. 85-102.
- [38]Ju J., Liu L., Feng Y. Design of an O2O Citizen Participation Ecosystem for Sustainable Governance // *Information Systems Frontiers*. 2019. Vol. 21. P. 605–620.
- [39]Dawes S. S., Vidiasova, L., Parkhimovich, O. Planning and designing open government data programs: An ecosystem approach // *Government Information Quarterly*. 2016. Vol. 33 (1). P. 15–27.
- [40]Vidiasova L., Tensina I., Bershanskaya, E. Social Efficiency of E-participation Portals in Russia: Assessment Methodology // Alexandrov D., Boukhanovsky A., Chugunov A., Kabanov Y., Koltsova O. (Eds). *Digital Transformation and Global Society. DTGS 2018. Communications in Computer and Information Science*, vol 858. Springer, Cham, 2018. P. 51-62.
- [41]Chugunov A. V., Kabanov Y., Misnikov Y. Citizens versus the government or citizens with the government: a tale of two e-participation portals in one city-a case study of St. Petersburg, Russia // *Proceedings of the 10th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. 2017. P. 70-77.
- [42]Karyagin M. Russian Large Cities Authorities' Pages in Social Media: A Platform for Expert Communication? // *International Conference on Digital Transformation and Global Society*. 2016. P. 14-21.
- [43]Bodrunova S., Litvinenko A., Blekanov I. Please Follow Us: Media roles in Twitter discussions in the United States, Germany, France, and Russia // *Journalism Practice*. 2018. Vol. 12 (2). P. 177-203

- [44] Электронное участие: концептуализация и практика реализации в России / Под ред. А.В. Чугунова, О.Г. Филатовой. СПб.: Алетейя, 2020. 254 с.
- [45] E-Participation Index URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation-Index> (дата обращения 05.03.2021).
- [46] Misnikov Y., Filatova O., Trutnev D. Empirical Modeling of e-Participation Services as Media Ecosystems // Social Computing and Social Media: Experience Design and Social Network Analysis. 2021. P. 87-10. DOI: 10.1007/978-3-030-77626-8\_6
- [47] Postman N. Amusing ourselves to death: public discourse in the age of show business. Penguin Books, 2006. 211 p.

### **Electronic Participation Services in the Municipalities of St. Petersburg: Testing the Ecosystem Approach**

Y.G. Misnikov<sup>1</sup>, O.G. Filatova<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup>ITMO University; <sup>2</sup>Saint Petersburg State University

The paper examines empirically the state of e-participation services at the municipal level in St. Petersburg in relation to different media environment in which these services are technically embedded. Based on the study results, a three-part model of a possible ecosystem of electronic participation is built by combining three types of specific communication media: websites, social networks and messaging services (messengers). The reviewed literature demonstrates that the ongoing expansion of the Internet-based communication and interaction media can be holistically captured by applying an ecosystem approach to describe various modes of e-participation services. The study reveals that the municipality authorities are primarily interested in building one-way informational services at the expense of the services aimed at cooperation with citizens and to allow them to participate directly in decision-making. However, while informing resident is important, it is the local interaction services that are lacking. More research is needed -- by using a wider choice of case studies -- to better understand the extent to which residents of municipalities might be interested in such local services.

**Keywords:** e-participation, e-participation services, tools, media ecology, modeling, ecosystem approach.

**Reference for citation:** Misnikov Y., Filatova O.G. Electronic Participation Services in the Municipalities of St. Petersburg: Testing the Ecosystem Approach // The State and Citizens in the Electronic Environment. Vol. 5 (Proceedings of the XXIV International Joint Scientific Conference «Internet and Modern Society», IMS-2021, St. Petersburg, June 24-26, 2021). - St. Petersburg: ITMO University, 2021. P. 92 – 113. DOI: 10.17586/2541-979X-2021-5-92-113.

### **Reference**

- [1] Vassil K., Weber T. A Bottleneck Model of E-voting. Why Technology Fails to Boost Turnout // New Media & Society. 2011. Vol. 13(8). P. 1336-1354. DOI:10.1177/1461444811405807.
- [2] Koulman S. Mozhet li internet ukrepit' demokratiyu? SPb.: Aleteya, 2018. 150 s. [In Russian].
- [3] Norris P. Digital divide: civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide. Cambridge: Cambridge University Press. 2001. DOI: 10.1017/CBO9781139164887.
- [4] Morozov E. The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom. N.Y.: Public Affairs, 2012. 432 p.
- [5] Castells M. The Rise of the Network Society. Oxford: Blackwell, 1996. 625 p.
- [6] van Dijk J. The network society: social aspects of new media. London: Sage, 2006. P. 189-192.

- [7] Webster F. Theories of Information Society. 3rd Edition. London: Routledge, 2006. 323 p.
- [8] Jones S.G. (Ed) CyberSociety 2.0: revisiting computer-mediated communication and community. London: SAGE Publications, 1998. 262 p.
- [9] Nunes M. What space is cyberspace? The Internet and virtuality // *Virtual Politics: Identity and Community in Cyberspace* / David Holmes (Ed). London: SAGE Publications, 1997. P. 163-178.
- [10] Wilhelm A. Democracy in the Digital Age: Challenges to Political Life in Cyberspace. Routledge, 2000. 199 p.
- [11] Resnick D. Politics on the Internet: The Normalization of Cyberspace // *The Politics of Cyberspace*, New York: Routledge, 1998. P. 48–68.
- [12] McConnaughey J. Access to the Information Superhighway // *The Social Shaping of Information Superhighways: European and American Roads to the Information Society*. New York: St. Martin's Press, 1997. P. 221–231.
- [13] Miller S.E. Civilizing Cyberspace: Policy, Power and the Information Highway. New York: ACM, 1996. 439 p.
- [14] Rheingold H. The virtual community: homesteading on the electronic frontier (revised edition) // Cambridge, MA and London, England: The MIT Press, 2000. 483 p.
- [15] Castells M. The Internet galaxy: reflections on the Internet, business and society. Oxford and New York: Oxford University Press, 2001. 311 p.
- [16] Poster M. Cyberdemocracy: The Internet and the Public Sphere // *Virtual Politics: Identity and Community in Cyberspace* / Holmes, D., (Ed). London: SAGE Publications, 1997. P. 212–228.
- [17] Flichy P. The Internet Imaginaire. MIT Press, Cambridge, London, 2007. 264 p.
- [18] Norris P. Digital divide: civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. 312 p.
- [19] Gibson R., Ward S. A Proposed Methodology for Studying the Function and Effectiveness of Party and Candidate Web Sites // *Social Science Computer Review* 2000. Vol. 18 (3). P. 301–319.
- [20] Bach J., Stark D. Link, search, interact: the co-evolution of NGOs and interactive technology // *Theory, culture & society*. 2004. Vol. 21 (3). P. 101-117.
- [21] Filatova O.G. Gosudarstvennye kommunikacii v cifrovoj publichnoy sfere Rossii. SPb. // *Aletejya*, 2020. 347 s.
- [22] Hemphill L. Roback, A. Tweet acts: How constituents lobby congress via Twitter // *Proceedings of the 17th ACM conference on Computer supported cooperative work & social computing*, New York, NY: ACM, 2014. P. 1200-1210.
- [23] Rainie L., Smith A., Schlozman K., Brady H., Verba S. Social media and political engagement // *Pew Research: Internet Project*. 2012. URL: <https://www.pewresearch.org/internet/2012/10/19/social-media-and-political-engagement/> (дата обращения 05.03.2021).
- [24] Coleman S., Moss G. Under construction: the field of online deliberation research // *Journal of Information Technology & Politics*. 2012. Vol. 9 (1). P. 1-15.
- [25] Zúñiga H. G. de, Valenzuela S. Social Media Use for News and Individuals' Social Capital, Civic Engagement and Political Participation // *Journal of Computer-Mediated Communication*. 2012. Vol. 17 (3). P. 319-336.
- [26] Alarabiat A., Sá Soares D., Estevez, E. Municipalities e-Participation initiatives through Facebook: citizens perspective // *ICEGOV 2020: Proceedings of the 13th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. 2020. P. 551–559.
- [27] Kalogeropoulos A., Fletcher R., Nielsen K. News Brand Attribution in Distributed Environments: Do People Know Where They Get Their News? // *New Media & Society*. 2019. Vol. 21 (3). P. 583-601.
- [28] Newman N., Fletcher R., Nielsen K., Kalogeropoulos A. Reuters Institute Digital News Report 2019 // *Reuters Institute for the Study of Journalism*, Oxford University. 2019. 155 p.

- [29]Park K-G., Han S., Kaid L.L. Does social networking service usage mediate the association between smartphone usage and social capital? // *New Media & Society*. 2013. Vol. 15 (7). P. 1077-1093.
- [30]Light B., Burgess J., Duguay S. The walkthrough method // *An approach to the study of apps*. 2018. Vol. 20 (3). P. 881-900.
- [31]Strate L. A Media Ecology Review // *Communications Research Review*. 2004. Vol. 23 (2). P. 3 – 48.
- [32]Scolari C. Media Ecology: Exploring the Metaphor to Expand the Theory // *Communication Theory*. 2012. Vol. 22 (2). P. 204-225.
- [33]Cali D. Mapping Media Ecology: Introduction to the Field. Peter Lang, 2017. 282 p
- [34]Beyond G.T. “Political” communicative spaces: Talking politics on the “Wife Swap” discussion forum // *Journal of Information Technology & Politics*. 2012. Vol.9 (1). P. 31–45.
- [35]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. 2016. P. 191–194.
- [36]Nardi B., O’Day V. Information Ecologies: Using Technology with Heart. MIT Press. 2000. 251 p.
- [37]Santos L.G.M. Toward the Open Government Ecosystem: Connecting e-Participation Models and Open Government to Analyze Public Policies // *Governance Models for Creating Public Value in Open Data Initiatives*. Springer Nature Switzerland AG. 2019. p. 85-102.
- [38]Ju J., Liu L., Feng Y. Design of an O2O Citizen Participation Ecosystem for Sustainable Governance // *Information Systems Frontiers*. 2019. Vol. 21. P. 605–620.
- [39]Dawes S. S., Vidasova, L., Parkhimovich, O. Planning and designing open government data programs: An ecosystem approach // *Government Information Quarterly*. 2016. Vol. 33 (1). P. 15–27.
- [40]Vidasova L., Tensina I., Bershadskaya, E. Social Efficiency of E-participation Portals in Russia: Assessment Methodology // Alexandrov D., Boukhanovsky A., Chugunov A., Kabanov Y., Koltsova O. (Eds). *Digital Transformation and Global Society*. DTGS 2018. Communications in Computer and Information Science, vol 858. Springer, Cham, 2018. P. 51-62.
- [41]Chugunov A. V., Kabanov Y., Misnikov Y. Citizens versus the government or citizens with the government: a tale of two e-participation portals in one city—a case study of St. Petersburg, Russia // *Proceedings of the 10th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. 2017. P. 70-77.
- [42]Karyagin M. Russian Large Cities Authorities’ Pages in Social Media: A Platform for Expert Communication? // *International Conference on Digital Transformation and Global Society*. 2016. P. 14-21.
- [43]Bodrunova S., Litvinenko A., Blekanov I. Please Follow Us: Media roles in Twitter discussions in the United States, Germany, France, and Russia // *Journalism Practice*. 2018. Vol. 12 (2). P. 177-203
- [44]Elektronnoe uchastie: konceptualizaciya i praktika realizacii v Rossii. Pod red. CHugunova A.V., Filatovoj O.G. SPb.: Aletejya, 2020. 255 c.
- [45]E-Participation Index URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation-Index> (дата обращения 05.03.2021).
- [46]Misnikov Y., Filatova O., Trutnev D. Empirical Modeling of e-Participation Services as Media Ecosystems // *Social Computing and Social Media: Experience Design and Social Network Analysis*. 2021. P. 87-10. DOI: 10.1007/978-3-030-77626-8\_6
- [47]Postman N. Amusing ourselves to death: public discourse in the age of show business. Penguin Books, 2006. 211 p.

## Обзор социальной политики в Санкт-Петербурге: запрос на цифровизацию

С.В. Смаль

Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена

SmalSvetlana@gmail.com, SmalSV@herzen.spb.ru

### Аннотация

В статье проанализированы классические и современные модели социальной политики, стратегии цифровизации федерального и регионального уровня (на примере города федерального значения Санкт-Петербург), определены уровни цифровизации, а также подходы к социальному обеспечению. Представленное в авторской трактовке соотношение моделей социальной политики, социального государства и государственной политики в социальной сфере позволяет по-новому интерпретировать современное состояние такой важной сферы жизни общества, как социальная. Цель исследования заключается в выявлении запроса на цифровизацию, понимаемой как политико-управленческий и технологический феномен, в сфере реализации социальной политики на примере Санкт-Петербурга. Проанализирована региональная статистика социально-демографического характера, на основании результатов контент-анализа Социального кодекса Санкт-Петербурга постулированы региональные особенности и определены общие характеристики и риски процесса цифровизации социальной политики. Выявлено, что на региональном уровне власти помощь оказывается на принципах всеобщности и доступности, однако в фокусе оказываются, главным образом, различные категории, нуждающиеся в социальной защите в связи с ущемленностью по экономическим (безработица), демографическим (сиротство, неполная или многодетная семья), возрастным (детство и старость как особая категория) и иным причинам. Усилия властей направлены на предоставление увеличивающейся социально-ориентированной поддержки при помощи цифровых платформ и многофункциональных центров оказания услуг населению.

**Ключевые слова:** социальная политика, социальное обеспечение, цифровизация, стратегии развития, Санкт-Петербург.

**Библиографическая ссылка:** Смаль С.В. Обзор социальной политики в Санкт-Петербурге: запрос на цифровизацию // Государство и граждане в электронной среде. Выпуск 5 (Труды XXIV Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2021, Санкт-Петербург, 24 – 26 июня 2021 г. Сборник научных статей). — СПб.: Университет ИТМО, 2021. С. 114 – 125. DOI: 10.17586/2541-979X-2021-5-114-125.

### 1. Введение

Теме цифровизации на современном этапе уделяется все больше и больше внимания как законодателей, так и практикующих ученых: во всем мире организовывается значительное количество различных форумов [1; 2], становятся достоянием общественности заявления политиков [3, 4], издаются сборники научных трудов [5; 6]. Заметим, что и в российском политологическом научном сообществе вопросы цифровизации звучат все более и более громко: так, на ежегодной Всероссийской научной конференции Российской ассоциации политической науки (РАПН) по теме «цифровизации» в различных аспектах

ее применения было озвучено 34 доклада [7], а конференция «Интернет и современное общество» (Internet and Modern Society — IMS), проходит в Санкт-Петербурге уже с 1998 года, последние 10 лет на базе Университета ИМТО [8].

Переходя к отнюдь не исчерпывающему обзору литературы по заявленной теме, укажем, что множество источников было бы целесообразно разделить на англоязычный [9; 10] и русскоязычный сегменты [11; 12], а также отдельно выделить международные и локальные законодательные акты, раскрывающие усилия стран мира в сфере цифровизации. Среди последних необходимо упомянуть документ, положивший начало осмыслению цифровизации, это «Окинавская хартия Глобального информационного общества»: она принята 22 июля еще 2000 года. В хартии провозглашается курс на «использование возможностей цифровых технологий», «формирование политического, нормативного и сетевого обеспечения» стран-участниц хартии (на тот момент это «Группа Восьми», объединявшая на тот момент Великобританию, Германию, Италию, Канаду, Россию, США, Францию и Японию) и «укрепление человеческого потенциала» [13]. В дальнейшем положения «Окинавской Хартии» получили развитие в деятельности многих международных рабочих групп и ассоциаций, функционирующих на различных уровнях, а также в заявлениях действующих политиков. Так, в 2005 году была принята «Тунисская программа для информационного общества» [14], заложившая принципы и механизмы для преодоления «цифрового разрыва» и в целом довольно подробно определившая как дальнейшие направления деятельности, так и ведущие организации, призванные отвечать за грядущие изменения. В 2018 году в программном заявлении министров цифровой экономики G-20, прозвучало заявление лидеров стран мира, в котором они «признали современный период критической эрой цифровой трансформации» [4].

Завершая наш обзор, констатируем, что во многих источниках процесс цифровизации рассматривается зачастую сугубо утилитаристски, как с точки зрения оптимизации и развития экономики различных регионов и стран мира [15], так и с точки зрения инновационных стратегий развития [16], однако автора в рамках данной статьи, интересует, прежде всего, политическая составляющая процесса цифровизации [17].

## 2. Методология и методы исследования

Методология исследования. В статье используются классические научные подходы для определения специфических черт цифровизации социального государства: структурный функционализм, институционализм и компаративизм [18], что в совокупности позволит определить ключевые эффекты от цифровизации в социальной сфере, которые включают в себя повышение доступности и качества государственных и муниципальных услуг, повышение гражданской вовлеченности в процесс получения социальных услуг, а также риски данного процесса и характерные его особенности.

Методы исследования. В проведенном исследовании использовался сравнительно-исторический метод, при помощи которого обнаружены тенденции и направления государственной политики развития цифровизации, а также проведен кросстемпоральный анализ социального обеспечения в Санкт-Петербурге (на примере анализа Социального Кодекса Санкт-Петербурга) и контент-анализ (вариация Р. Мертона).

В дальнейшем исследование может быть расширено за счет проведения кроссрегионального анализа (как регионов России, где также действуют Социальные кодексы, например, Ленинградской или Белгородской областей, так и включения в сферу анализа других стран) и применения вторичного анализа многомерных интегральных индексов, измеряющих как процесс цифровизации, так и результаты оказания социальной помощи и функционирования социального государства в целом.

### 3. Цифровизация в Российской Федерации: обзор стратегий и моделей

Все сложности сегодняшнего дня, связанные с ускорением цифровизации в связи с пандемией COVID-19, в России наложились на уже запущенный процесс и совпали, как и во многих других регионах [19], на текущую повестку дня.

Особенности процесса принятия политических решений, результатом которых явились и анализируемые стратегии, изучены [20; 21] и постоянно пополняются различными практическими воплощениями. Так, чтобы не перегружать статью информацией, которая более полно может быть раскрыта в рамках более крупного исследования, упомянем, что из более чем 20 существующих моделей принятия политических решений наиболее удовлетворяющим процесс принятия стратегий цифрового развития представляются нормативно-оптимальная модель Й. Дрора и модель смешанного сканирования А. Этциони [20].

Можно предположить, что принятие в мае 2017 года Указа Президента [22], а затем, в июле того же года и Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [23] связаны с реализацией национальных проектов [24], которые, в свою очередь, обязаны своим появлением ФЗ № 122 от 22 августа 2004 года [25]. Этот законодательный акт, вступивший в силу 1 января далекого 2005 года, способствовал старту и дальнейшему усложнению Национальных проектов: так, из четырех Национальных проектов («Здоровье», «Образование», «Жилье» и «Сельское хозяйство» с достаточно скромным бюджетом [26]) выросло 13 крупных Национальных проектов [24], каждый из которых состоит, в свою очередь, еще из нескольких направлений. В данной статье наибольший интерес, конечно, вызывает Национальный проект «Цифровая экономика», а также тот факт, что цифровизация, как процесс оказания услуг при помощи различных сервисов и платформ, инкорпорирована практически во все другие Национальные проекты.

Далее перейдем к региональному обзору. Правительство Санкт-Петербурга, вслед за федеральным центром, 4 апреля того же 2017 года принимает распоряжение «Об утверждении Концепции информатизации Санкт-Петербурга до 2020 года» [27] и вносит изменения в существующее региональное законодательство [28; 29] для того, чтобы отразить в нем «Стратегию развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы» [22]. В Санкт-Петербурге также действуют и региональные национальные проекты, наиболее социально значимые, например, «Поддержка семей, имеющих детей», «Поддержка занятости (Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда)», «Популяризация предпринимательства» и «Учитель будущего» завершены с 1 января 2021 года [30].

В целом, в сегменте «цифрового законодательства» находится порядка 30 законодательных актов, распоряжений и постановлений только на федеральном уровне, что позволяет сделать промежуточный вывод о высокой степени актуальности темы цифровизации.

### 4. Социальное государство и социальная защита: модели, уровни, подходы

О моделях и видах социального государства и социальной защиты сказано много, в рамках данной работы мы опираемся на типичные модели, предложенные Г. Эспинг-Андерсеном в 1990 году, но не потерявшие своей актуальности и сегодня. Это классическая типология, предполагающая, в зависимости от «идеологии» оказания социальной помощи, разделение на либеральную, консервативную и социал-демократическую модели [31]. Также предлагаем использовать иной вариант украинских ученых В.В. Козюка и А.В. Длугопольского, которые обращают внимание, прежде всего,

на качество институтов, «которые обеспечивают эффективную рыночную аллокацию с наименьшими транзакционными издержками» [32, с. 187], а это уже напрямую связано с процессами цифровизации предоставления государством социальных услуг населению.

Далее затронем подходы государства к реализации социальной политики, также выделим три различных варианта. Первый предполагает «равномерное распределение ресурсов» [33] среди нуждающихся групп населения, туда мы можем отнести всех граждан, находящихся в ситуации различного рода социальных рисков, а именно безработицы, раннего или преклонного возраста, профессиональных или хронических заболеваний, а также неполной семьи. Этот подход называется уравнилельно-распределительным, или «валовым», так как социальная защита реализуется без учета реальной нуждаемости реципиентов социальной помощи. Данный процесс характерен для так называемого широкого подхода к реализации социальной политике, в то время как узкий предполагает помощь только ограниченному контингенту нуждающихся лиц при условии того, что они могут доказать свою нуждаемость [34]. Очевидно, подобному подходу соответствует ситуативно-проектный вариант реализации государственной политики в социальной сфере, потому как именно в этом случае государством осуществляется распределение ресурсов только по неотложным социальным запросам. Третий вариант, как в отношении реализации государственной политики, так и по поводу подходов к социальной политике, можно назвать смешанным, представляется, что именно он реализуется сейчас в большинстве регионов России.

**Таблица 1.** Соотношение моделей социальной политики, социального государства и государственной политики в социальной сфере (составлено автором)

Модели социального государства	Либеральная модель	Консервативная модель	Социал-демократическая модель
Подходы к реализации социальной политики	Узкий	Смешанный	Широкий
Подходы к государственной политике в социальной сфере	Ситуативно-проектный	Смешанный	Уравнилельно-распределительный

Сопоставим подходы и модели социального государства, социальной политики, и государственной политики в социальной сфере, представим их в виде таблицы 1.

## 5. Цифровизация социальной политики в Санкт-Петербурге

Уровни цифровизации, ранее затрагиваемые в статье, оказывают значительное влияние на результат изучаемого процесса, поэтому маркируем их хотя бы поверхностно. Для нашего исследования будет удобно использовать предложенную Высшей школой урбанистики, функционирующей при ВШЭ, бинарную модель, предполагающую разделение по уровню цифровизации на «первичный», оценивающий «наличие, качество и доступность инфраструктуры», и «вторичный», куда включается «интенсивность и навыки использования существующей инфраструктуры, характер используемых сервисов и наличие «цифровых компетенций» [35].

В России цифровизация рассматривается как механизм преодоления цифрового неравенства [35], что напрямую связано с социальным государством как гарантом базового уровня социального равенства и социальной защиты.

Санкт-Петербург имеет достаточно высокие показатели в социальной сфере в целом и в реализации компонентов социальной защиты, в частности. Об этом свидетельствуют как общие социально-экономические показатели региона (средняя заработная плата, уровень безработицы, продолжительности жизни и т.д.), так и данные различных рейтингов, изучающих положение регионов России по качеству жизни.

Чтобы не перегружать текст упоминанием глобальных рейтингов — о них целесообразно будет рассказать в более объемной статье, их много и они интересны для изучения, от известных Индекса Человеческого Развития и Социального прогресса до гораздо менее популярного Индекса Качества Смерти — скажем коротко лишь тот факт, что в РИА-рейтинге регионов России по качеству жизни Санкт-Петербург стабильно, с 2010 года, держит второе место вслед за Москвой и опережая находящуюся на третьем месте Московскую область, незначительно меняется лишь количество баллов, зарабатываемое регионами из года в год [36].

Исследование цифровизации социальной политики Санкт-Петербурга целесообразно связать с инструментами получения гражданами услуг и различными проектами, реализуемыми на различных платформах. Однако для начала обратимся к политико-юридической базе получения социальной помощи в исследуемом регионе России и рассмотрим Социальный Кодекс Санкт-Петербурга [37], проанализируем его положения при помощи выделения и интерпретации таких смысловых единиц, как «возраст», «социальная помощь», «социальная поддержка», представим эти компоненты в виде таблицы 2.

**Таблица 2.** Контент-анализ Социального кодекса Санкт-Петербурга (методика Р. Мертона)

Анализируемая категория	Частота употребления	Характеристика категории
Возраст	105 раз	Магистральная категория, определяющая момент начала и окончания выплат и поддержки населения
Социальная поддержка	576 раз	Система мер социальной поддержки, обеспечивающих социальные гарантии отдельным категориям граждан, устанавливаемых законами СПб, за исключением пенсионного обеспечения, и предоставляемых исполнительными органами государственной власти СПб за счет средств бюджета СПб в виде денежных выплат или натуральной помощи [37]
Социальная помощь	30 раз	Помощь, предоставляемая исполнительными органами государственной власти СПб за счет средств бюджета СПб гражданам в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, в виде денежных выплат или натуральной помощи [37]
Социальные услуги	31 раз	Дополнительные меры социальной поддержки, предоставляемые исполнительными органами государственной власти СПб за счет средств бюджета СПб
Дети / ребенок	59 / 103 раз	граждане в возрасте до 18 лет
Пожилые / пенсионеры	7 / 70 раз	Граждане в возрасте 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины) [37]

Подводя промежуточный итог, отметим, что контент-анализ Социального кодекса показал, что социальная политика в городе направлена на поддержку, причем эта поддержка оказывается нетрудоспособным и детям, также детям в большей степени, чем пожилым. Это может быть связано с социально-демографической ситуацией в регионе (недостаточными показателями суммарной рождаемости и чрезмерными — смертности), а также с фактической невозможностью детей позаботиться о себе. Приведем некоторые данные статистического характера, для удобства восприятия также представим их в виде таблицы 3, динамика данных также представлена в таблицах 4 и 5. Кросстемпоральный анализ предпочтителен как для выявления тенденций, так и для обозначения результатов государственной политики в изучаемых сферах социального обеспечения и цифровизации.

**Таблица 3.** Демографические показатели по Санкт-Петербургу на конец 2020 года (составлено автором по [36; 38; 39; 40])

Показатель	Значение
Общая численность населения	5398064 человека
Количество детей	864810 детей
Количество пожилых	1424587 человек
Коэффициент суммарной рождаемости*	1,40
Коэффициент общей рождаемости	10,5 на 1000 человек
Коэффициент смертности	11,6 на 1000 человек
Место в РИА-рейтинге 2020 года	2 (80,6 из 100 баллов)

\* Коэффициент суммарной рождаемости — важный и интересный показатель, демонстрирующий, сколько одна женщина может родить детей, сама находясь в возрастных рамках от 15 до 49 лет.

**Таблица 4.** Демографические показатели по Санкт-Петербургу на конец 2018 года (составлено автором по [36; 40; 41])

Показатель	Значение
Общая численность населения	5 351 935 человек
Количество детей	898 977 детей
Количество пожилых	1 441 376 человек
Коэффициент суммарной рождаемости*	1,463
Коэффициент общей рождаемости	11,9 на 1000 человек
Коэффициент смертности	11,1 на 1000 человек
Место в РИА-рейтинге 2018 года	2 (75,7 из 100 баллов)

Завершая краткий анализ реализации социальной политики в Санкт-Петербурге, поясним, что перспектива цифровизации предоставления услуг имеет значительный потенциал для развития. На данный момент множество услуг предоставляется через платформу gosuslugi.ru и сеть МЦФ (многофункциональных центров). В среднем, в МФЦ оказывается на сегодняшний день порядка 160 услуг, социально-ориентированных их них около 50%, а на портале gosuslugi.ru социально-ориентированные услуги разбиты по разделам и включают множество подкатегорий (подраздел «семья и дети» включает 21 вид услуг, ПФР и ФСС — 28 наименований услуг, пенсионеры — 9 видов услуг). Этот аспект также можно связать с особенностями социально-экономического, и, главным образом, демографического характера, о котором упоминалось выше.

Автор специально оговаривает невозможность рассмотрения в рамках данной статьи всех цифровых социальных проектов, реализуемых в Санкт-Петербурге, или только находящихся на стадии планирования, данному вопросу необходимо уделить отдельное внимание и провести серьезное исследование.

## Заключение

Подводя итоги статьи, постулируем следующее. Цифровизация как научная тема на текущий момент является наиболее востребованной и актуальной в мировом академическом и политико-прикладном сообществе. Как процесс, цифровизация изначально возникла в программах и стратегиях экономического развития, однако, в том числе из-за угроз, связанных с распространением COVID-19, сфера воздействия цифровизации расширяется ежедневно.

Вопросы, связанные с цифровизацией социального государства, представляются также высоко актуальными: появление все новых рисков и услуг, компенсирующих такие риски, требует новых разработок, а использование цифровых технологий в сфере социальной помощи и социального обслуживания населения только утверждается в новой российской реальности.

Региональное измерение и региональные особенности цифровизации социального государства также находятся в стадии проведения начального исследования автором: требуется разработка инструментария для проведения полноценного исследования имеющегося цифрового неравенства, «цифровых компетенций» и отдельное обследование совместных усилий акторов государства и гражданского общества в построении новых моделей цифрового социального государства, и Санкт-Петербург является крайне перспективным объектом для подобного исследования, ведь запрос на цифровизацию, в том числе в социальной сфере, в этом городе федерального значения очевиден.

## Литература

- [1] Internet Governance Forum 2020. URL: <https://www.intgovforum.org/multilingual/content/igf-2020-outputs> (дата обращения: 07.03.2021).
- [2] Digital Transformation and Innovation 2020. URL: <http://dgtl-transf.ru/> (дата обращения: 07.03.2021).
- [3] The Global Online Digital Transformation Conference 2020. URL: <https://digitalagencynetwork.com/the-global-online-digital-transformation-conference-2020/> (дата обращения: 07.03.2021).
- [4] Statement On Recommended Outcomes for 2018 G20 Digital Economy Ministerial Meeting. URL: [https://internetassociation.org/files/ia\\_2018-g20-digital-economy-statement\\_august-2018\\_trade-policy/](https://internetassociation.org/files/ia_2018-g20-digital-economy-statement_august-2018_trade-policy/) (дата обращения: 07.03.2021).
- [5] Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. URL: <https://sdgs.un.org/2030agenda> (дата обращения: 07.03.2021).
- [6] The digitalization of science, technology and innovation. Key developments and policies. URL: <https://www.oecd.org/going-digital/digitalisation-of-STI-summary.pdf> (дата обращения: 07.03.2021).
- [7] Политическое представительство и публичная власть: трансформационные вызовы и перспективы. URL: [https://www.rapn.ru/partner/files/itogovaya\\_programma\\_konferentsii\\_rapn\\_2020.pdf](https://www.rapn.ru/partner/files/itogovaya_programma_konferentsii_rapn_2020.pdf) (дата обращения: 07.03.2021).
- [8] Конференция «Интернет и современное общество» (Internet and Modern Society – IMS). Историческая справка. URL: [http://ims.ifmo.ru/ru/pages/11/istoricheskaya\\_spravka.htm](http://ims.ifmo.ru/ru/pages/11/istoricheskaya_spravka.htm) (дата обращения: 07.03.2021).
- [9] Digitalization // Encyclopedia of Creativity, Invention, Innovation and Entrepreneurship / Carayannis E.G. (eds). Springer, Cham, 2020. DOI: 10.1007/978-3-319-15347-6\_300447.
- [10] Viniegra C. The Digital Governance Challenge // Cutter IT Journal. 2012. Vol. 15 (14). P. 1-4.
- [11] Публичная политика: Институты, цифровизация, развитие / Под ред. Л.В. Сморгунюва. М.: Аспект Пресс, 2018. 384 с.
- [12] Агаев А.И., Аверьянов М.А., Евтушенко С.Н., Кочетова Е.Ю. Цифровое общество: архитектура, принципы, видение // Экономические стратегии. 2017. № 1. С. 114—126. URL: [http://www.inesnet.ru/wp-content/mag\\_archive/2017\\_01/es2017-01-114-126\\_Ageev\\_Averyanov\\_Yevtushenko\\_Kochetova.pdf](http://www.inesnet.ru/wp-content/mag_archive/2017_01/es2017-01-114-126_Ageev_Averyanov_Yevtushenko_Kochetova.pdf) (дата обращения: 07.03.2021).
- [13] Окинавская хартия Глобального информационного общества. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3170/print> (дата обращения: 07.03.2021).
- [14] Tunis agenda for the information society. URL: <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html> (дата обращения: 07.03.2021).
- [15] Katz R.L., Koutroumpis P., Callorda F. The Latin American path towards digitization // Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación. 2014. Vol. 9. P. 151—179. URL: [https://www.researchgate.net/publication/314816034\\_The\\_Latin\\_American\\_path\\_towards\\_digitization](https://www.researchgate.net/publication/314816034_The_Latin_American_path_towards_digitization) (дата обращения: 07.03.2021).
- [16] Цифровое общество — новый формат социальной реальности: структуры, процессы и тенденции развития: материалы Всероссийской научной конференции XIV

- Ковалевские чтения 12—14 ноября 2020 года / Отв. редакторы: Н.Г. Скворцов, Ю.В. Асочаков. СПб.: Скифия-принт, 2020. 603 с. URL: <https://ies.unitechmo.ru/files/upload/publications/15929/6789fbaf324d2a254c6606234ae76a63.pdf> (дата обращения: 07.03.2021).
- [17] Afonasova M., Panfilova E., Galichkina M., Ślusarczyk B. Digitalization in Economy and Innovation: The Effect on Social and Economic Processes // Polish Journal of Management Studies. 2019. Vol. 19. P. 22—32. DOI: 10.17512/pjms.2019.19.2.02.
- [18] Катяшева О.В. Евразия, Россия и Латинская Америка после пандемии (обзор выступлений на онлайн-семинаре) // Латинская Америка. 2020. Выпуск № 10. С. 99—110. URL: <https://la.jes.su/s0044748x0011336-8-1/> (дата обращения: 07.03.2021). DOI: 10.31857/S0044748X0011336-8.
- [19] Сморгун Л.В. Сравнительная политология. М.: Юрайт, 2019. 417 с.
- [20] Дегтярев А.А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений (I) // Полис. Политические исследования. 2003. № 1. С. 159—170. DOI: 10.17976/jpps/2003.01.14.
- [21] Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М., Аспект Пресс, 2014. 492 с.
- [22] Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_216363/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216363/) (дата обращения: 07.03.2021).
- [23] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р о принятии Программы «Цифровая экономика Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_221756/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221756/) (дата обращения: 07.03.2021).
- [24] Национальные проекты РФ. URL: <https://национальныепроекты.рф/projects> (дата обращения: 08.03.2021).
- [25] Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_49025/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49025/) (дата обращения: 08.03.2021).
- [26] На реализацию четырех нацпроектов в бюджете-2006 заложено 116 млрд. руб. URL: <https://ria.ru/20051010/41654724.html> (дата обращения: 08.03.2021).
- [27] Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 14 апреля 2017 года № 21-рп «Об утверждении Концепции информатизации Санкт-Петербурга до 2020 года». URL: <http://docs.cntd.ru/document/456057575> (дата обращения: 08.03.2021).
- [28] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 27 октября 2017 года № 897 «О внесении изменений в постановление правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2014 № 494». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SPB&n=191968#08443817762704307> (дата обращения: 08.03.2021).
- [29] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26 декабря 2017 года № 1143 «О внесении изменений в постановление правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2014 № 494». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SPB&n=194537#041022254487549503> (дата обращения: 08.03.2021).
- [30] Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton. N.J.: Princeton University Press, 1990. 248 p.

- [31] Козюк В. В. Государство (всеобщего) благосостояния: китайский вариант // Россия и Китай: история и перспективы сотрудничества: Материалы IV международной научно-практической конференции, Благовещенск-Хэйхэ-Харбин, 14—19 мая 2014 года / Ответственные редакторы: Д.В. Буяров, Д.В. Кузнецов. Благовещенск-Хэйхэ-Харбин: Благовещенский государственный педагогический университет, 2014. С. 188—195. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=23055572&> (дата обращения: 03.06.2021).
- [32] Васильева Е.Г. Социальное государство и новая модель социальной политики в России // Власть. 2008. № 11. С. 27—30.
- [33] Национальные проекты Санкт-Петербурга. URL: [https://www.gov.spb.ru/gov/national\\_projects/](https://www.gov.spb.ru/gov/national_projects/) (дата обращения: 08.03.2021).
- [34] Смаль С.В. Социальная защита населения как функция современного государства: дис. ... канд. полит. наук. СПб.: Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена, 183 с.
- [35] Цифровизация в малых и средних городах России. Доклад Высшей школы урбанистики при ВШЭ. URL: [https://www.hse.ru/data/2018/06/06/1149766040/2018-06-GSU-HSE\\_pres\\_v6.pdf](https://www.hse.ru/data/2018/06/06/1149766040/2018-06-GSU-HSE_pres_v6.pdf) (дата обращения: 08.03.2021).
- [36] РИА-рейтинг. Качество жизни в российских регионах. URL: <https://riarating.ru/infografika/20210216/630194637.html> (дата обращения: 08.03.2021).
- [37] Социальный кодекс Санкт-Петербурга. URL: <http://docs.cntd.ru/document/891859785> (дата обращения: 08.03.2021).
- [38] Мониторинг демографических процессов в Санкт-Петербурге: 2-й квартал 2020 года. URL: [https://www.gov.spb.ru/static/writable/documents/2020/12/29/ЭА\\_Мониторинг\\_демографических\\_процессов\\_2кв20.pdf](https://www.gov.spb.ru/static/writable/documents/2020/12/29/ЭА_Мониторинг_демографических_процессов_2кв20.pdf) (дата обращения: 08.03.2021).
- [39] Официальные статистические показатели. Санкт-Петербург. 2020. URL: <https://petrostat.gks.ru/folder/26459> (дата обращения: 08.03.2021).
- [40] Официальные статистические показатели. Санкт-Петербург. 2018. URL: [https://petrostat.gks.ru/storage/mediabank/SPb\\_rus\\_print.pdf](https://petrostat.gks.ru/storage/mediabank/SPb_rus_print.pdf) (дата обращения: 03.06.2021).
- [41] Основные показатели демографических процессов в Санкт-Петербурге в 2018 году // Статистический сборник. СПб.: Петростат, 2019. 90 с.

## **Overview of Social Policy in St. Petersburg: a Request for Digitization**

S. Smal

The Herzen State Pedagogical University of Russia

The article analyzes digitalization strategies at the federal and regional levels, identifies the levels of digitalization, classical and modern models of social policy, as well as approaches to social security. The analysis is carried out on the example of the federal city of St. Petersburg. The correlation between the models of social policy, welfare state and state policy in the social sphere is presented in the author's interpretation. This makes it possible to re-interpret the current state of such an important sphere of social life as the social one. The purpose of the study is to identify the regional specifics of the implementation of the digitalization process in the implementation of social policy on the example of St. Petersburg. At the same time, the process of digitalization is understood by the author as a political, managerial and technological phenomenon of wide penetration. In the article, the regional socio-demographic statistics is considered, the content analysis of the Social Code of St. Petersburg is carried out. Regional features, general characteristics and risks of the process of digitalization of social policy are identified.

It was revealed that at the regional level of government assistance is provided on the principles of universality and accessibility. However, it should be noted that the focus of the social state is mainly on various categories in need of social protection. The reasons for this are multiple, and,

first of all, these are situations of various kinds of social risks. All of them are associated with disadvantages due to economic (unemployment), demographic (orphanhood, incomplete or large families), age (childhood and old age as a special category) and other reasons. The authorities' efforts are aimed at providing increasing social support through digital platforms and multifunctional centers for the provision of services to the population.

**Keywords:** social policy, social security, digitalization, development strategies, St. Petersburg.

**Reference for citation:** Smal S. Overview of Social Policy in St. Petersburg: a Request for Digitization // The State and Citizens in the Electronic Environment. Vol. 5 (Proceedings of the XXIV International Joint Scientific Conference «Internet and Modern Society», IMS-2021, St. Petersburg, June 24-26, 2021). - St. Petersburg: ITMO University, 2021. P. 114 – 125. DOI: 10.17586/2541-979X-2021-5-114-125.

## Reference

- [1] Internet Governance Forum 2020. URL: <https://www.intgovforum.org/multilingual/content/igf-2020-outputs> (date of the application: 07.03.2021).
- [2] Digital Transformation and Innovation 2020. URL: <http://dgtl-transf.ru/> (date of the application: 07.03.2021).
- [3] The Global Online Digital Transformation Conference 2020. URL: <https://digitalagencynetwork.com/the-global-online-digital-transformation-conference-2020/> (date of the application: 07.03.2021).
- [4] Statement On Recommended Outcomes For 2018 G20 Digital Economy Ministerial Meeting. URL: [https://internetassociation.org/files/ia\\_2018-g20-digital-economy-statement\\_august-2018\\_trade-policy/](https://internetassociation.org/files/ia_2018-g20-digital-economy-statement_august-2018_trade-policy/) (date of the application: 07.03.2021).
- [5] Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. URL: <https://sdgs.un.org/2030agenda> (date of the application: 07.03.2021).
- [6] The digitalization of science, technology and innovation. Key developments and policies. URL: <https://www.oecd.org/going-digital/digitalisation-of-STI-summary.pdf> (date of the application: 07.03.2021).
- [7] Politicheskoye predstavitel'stvo i publichnaya vlast': transformatsionnyye vyzovy i perspektivy. URL: [https://www.rapn.ru/partner/files/itogovaya\\_programma\\_konferentsii\\_rapn\\_2020.pdf](https://www.rapn.ru/partner/files/itogovaya_programma_konferentsii_rapn_2020.pdf) (date of the application: 07.03.2021). [In Russian].
- [8] Konferentsiya «Internet i sovremennoye obshchestvo» (Internet and Modern Society – IMS). Istoricheskaya spravka. URL: [http://ims.ifmo.ru/ru/pages/11/istoricheskaya\\_spravka.htm](http://ims.ifmo.ru/ru/pages/11/istoricheskaya_spravka.htm) (data obrashcheniya: 07.03.2021). [In Russian].
- [9] Digitalization // Encyclopedia of Creativity, Invention, Innovation and Entrepreneurship / Carayannis E.G. (eds) // Springer, Cham, 2020. DOI: 10.1007/978-3-319-15347-6\_300447.
- [10] Viniestra C. The Digital Governance Challenge // Cutter IT Journal. 2012. Vol. 15 (14). P. 1-4.
- [11] Publichnaya politika: Instituty, tsifrovizatsiya, razvitiye / Pod red. L. V. Smorgunova [Ed. L. V. Smorgunov]. M.: Aspekt Press, 2018. 384 s. [In Russian].
- [12] Agayev A.I., Aver'yanov M.A., Yevtushenko S.N., Kochetova Ye.YU. Tsifrovoye obshchestvo: arkhitektura, printsipy, videniye // Ekonomicheskiye strategii. 2017. № 1. S. 114—126. Available at: [http://www.inesnet.ru/wp-content/mag\\_archive/2017\\_01/es2017-01-114-126\\_Ageev\\_Averyanov\\_Yevtushenko\\_Kochetova.pdf](http://www.inesnet.ru/wp-content/mag_archive/2017_01/es2017-01-114-126_Ageev_Averyanov_Yevtushenko_Kochetova.pdf) (date of the application: 07.03.2021). [In Russian].
- [13] Okinavskaya khartiya Global'nogo informatsionnogo obshchestva. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3170/print> (date of the application: 07.03.2021). [In Russian].
- [14] Tunis agenda for the information society. URL: <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html> (data obrashcheniya: 07.03.2021).

- [15] Katz R.L., Koutroumpis P., Callorda F. The Latin American path towards digitization // Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación. 2014. Vol. 9. P. 151—179.
- [16] Tsifrovoye obshchestvo — novyy format sotsial'noy real'nosti: struktury, protsessy i tendentsii razvitiya: materialy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii XIV Kovalevskiyecheniya 12—14 noyabrya 2020 goda / Otv. redaktory: N.G. Skvortsov, YU.V. Asochakov // SPb.: Skifiya-print, 2020. 603 s. URL: <https://ies.unitechmo.ru/files/upload/publications/15929/6789fbaf324d2a254c6606234ae76a63.pdf> (date of the application: 07.03.2021). [In Russian].
- [17] Afonasyova M., Panfilova E., Galichkina M., Ślusarczyk B. Digitalization in Economy and Innovation: The Effect on Social and Economic Processes // Polish Journal of Management Studies. 2019. Vol. 19. P. 22—32. DOI: 10.17512/pjms.2019.19.2.02.
- [18] Katysheva O. V. Yevraziya, Rossiya i Latinskaya Amerika posle pandemii (obzor vystupleniy na onlayn-seminare) // Latinskaya Amerika. 2020. Vypusk № 10. S. 99—110. URL: <https://la.jes.su/s0044748x0011336-8-1/> (date of the application: 07.03.2021). (In Russian). DOI: 10.31857/S0044748X0011336-8.
- [19] Smorgunov L.V. Sravnitel'naya politologiya. M., Yurayt, 2019. 417 p. [In Russian].
- [20] Degtyarev A.A. Metodologicheskiye podkhody i kontseptual'nyye modeli v interpretatsii politicheskikh resheniy (I) // Polis. Politicheskkiye issledovaniya. 2003. № 1. S. 159—170. (In Russian). DOI: 10.17976/jpps/2003.01.14.
- [21] Solov'yev A.I. Prinyatiye i ispolneniye gosudarstvennykh resheniy. M., Aspekt Press, 2014. 492 p. [In Russian].
- [22] Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 09.05.2017 g. № 203 «O Strategii razvitiya informatsionnogo obshchestva v Rossiyskoy Federatsii na 2017—2030 gody». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_216363/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216363/) (date of the application: 07.03.2021). [In Russian].
- [23] Rasporyazheniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 28.07.2017 № 1632-r o prinyatii Programmy «Tsifrovaya ekonomika Rossiyskoy Federatsii». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_221756/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221756/) (date of the application: 07.03.2021). [In Russian].
- [24] Natsional'nyye proyekty RF. URL: <https://xn--80aapampemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/projects> (date of the application: 08.03.2021). [In Russian].
- [25] Federal'nyy zakon ot 22.08.2004 g. № 122-FZ «O vnesenii izmeneniy v zakonodatel'nyye akty Rossiyskoy Federatsii i priznanii utrativshimi silu nekotorykh zakonodatel'nykh aktov Rossiyskoy Federatsii v svyazi s prinyatiyem federal'nykh zakonov «O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v Federal'nyy zakon „Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub"yektov Rossiyskoy Federatsii“ i „Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii“». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_49025/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49025/) (date of the application: 08.03.2021). [In Russian].
- [26] Na realizatsiyu chetyrekh natsproyektov v byudzhete-2006 zalozheno 116 mlrd. Rub. URL: <https://ria.ru/20051010/41654724.html> (date of the application: 08.03.2021). [In Russian].
- [27] Rasporyazheniye Pravitel'stva Sankt-Peterburga ot 14 aprelya 2017 goda № 21-rp «Ob utverzhdenii Kontseptsii informatizatsii Sankt-Peterburga do 2020 goda». URL: <http://docs.cntd.ru/document/456057575> (date of the application: 08.03.2021). [In Russian].
- [28] Postanovleniye Pravitel'stva Sankt-Peterburga ot 27 oktyabrya 2017 goda № 897 «O vnesenii izmeneniy v postanovleniye pravitel'stva Sankt-Peterburga ot 23.06.2014 № 494». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SPB&n=191968#08443817762704307> (date of the application: 08.03.2021). [In Russian].
- [29] Postanovleniye Pravitel'stva Sankt-Peterburga ot 26 dekabrya 2017 goda № 1143 «O vnesenii izmeneniy v postanovleniye pravitel'stva Sankt-Peterburga ot 23.06.2014 № 494».

- URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SPB&n=194537#041022254487549503> (date of the application: 08.03.2021). [In Russian].
- [30] Esping-Andersen G. *The Three Worlds Of Welfare Capitalism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990. 248 p.
- [31] Kozyuk, V. V. Gosudarstvo (vseobshchego) blagosostoyaniya: kitayskiy variant // Rossiya i Kitay: istoriya i perspektivy sotrudnichestva: Materialy IV mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, Blagoveshchensk-Kheykhe-Kharbin, 14—19 maya 2014 goda / Otvetstvennyye redaktory: D.V. Buyarov, D.V. Kuznetsov. Blagoveshchensk-Kheykhe-Kharbin: Blagoveshchenskiy gosudarstvennyy pedagogicheskiy universitet, 2014. S. 188—195. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=23055572&> (data obrashcheniya: 03.06.2021). [In Russian].
- [32] Vasil'yeva Ye. G. Sotsial'noye gosudarstvo i novaya model' sotsial'noy politiki v Rossii // Vlast' [Power]. 2008. № 11. С. 27-30. [In Russian].
- [33] Natsional'nyye proyekty Sankt-Peterburga. URL: [https://www.gov.spb.ru/gov-national\\_projects/](https://www.gov.spb.ru/gov-national_projects/) (date of the application: 09.03.2021). [In Russian].
- [34] Smal' S.V. Sotsial'naya zashchita naseleniya kak funktsiya sovremennogo gosudarstva: dis. ... kand. polit. nauk. SPb., Rossiyskiy gosudarstvennyy pedagogicheskiy universitet im. A. I. Gertsena [The Herzen State Pedagogical University of Russia], 183 s. [In Russian].
- [35] Tsifrovizatsiya v malykh i srednikh gorodakh Rossii. Doklad Vysshey shkoly urbanistki pri VSHE. URL: [https://www.hse.ru/data/2018/06/06/1149766040/2018-06-GSU-HSE\\_pres\\_v6.pdf](https://www.hse.ru/data/2018/06/06/1149766040/2018-06-GSU-HSE_pres_v6.pdf) (date of the application: 09.03.2021). [In Russian].
- [36] RIA-reyting. Kachestvo zhizni v rossiyskikh regionakh. URL: <https://riarating.ru/infografika/20210216/630194637.html> (date of the application: 09.03.2021). [In Russian].
- [37] Sotsial'nyy kodeks Sankt-Peterburga. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/891859785> (date of the application: 09.03.2021). [In Russian].
- [38] Monitoring demograficheskikh protsessov v Sankt-Peterburge: 2-y kvartal 2020 goda. URL: [https://www.gov.spb.ru/static/writable/documents/2020/12/29/ЭА\\_Мониторинг\\_демографических\\_процессов\\_2кв20.p](https://www.gov.spb.ru/static/writable/documents/2020/12/29/ЭА_Мониторинг_демографических_процессов_2кв20.p) (date of the application: 09.03.2021). [In Russian].
- [39] Ofitsial'nyye statisticheskiye pokazateli. Sankt-Peterburg. 2020. URL: <https://petrostat.gks.ru/folder/26459> (date of the application: 08.03.2021). [In Russian].
- [40] Ofitsial'nyye statisticheskiye pokazateli. Sankt-Peterburg. 2018. URL: [https://petrostat.gks.ru/storage/mediabank/SPb\\_rus\\_print.pdf](https://petrostat.gks.ru/storage/mediabank/SPb_rus_print.pdf) (date of the application: 03.06.2021). [In Russian].
- [41] Osnovnyye pokazateli demograficheskikh protsessov v Sankt-Peterburge v 2018 godu. Statisticheskiy sbornik. SPb., Petrostat [Petrostat], 2019. 90 s. [In Russian].

## Выявление активных пользователей групп районных администраций Санкт-Петербурга в социальной сети ВКонтакте

Б.А. Низомутдинов, Л.А. Видясова

Университет ИТМО

`boris-wels@yandex.ru, bershadszkaya.lyudmila@gmail.com`

### Аннотация

В статье представлены результаты выявления активных пользователей, оставляющих комментарии в 18 официальных группах районных администраций Петербурга ВКонтакте. В качестве основного метода исследования был использован парсинг социальных сетей и статистический анализ данных. По результатам анализа были выделены активные пользователи в городских сообществах, оставляющие большинство комментариев. На основе автоматизированного анализа были выделены 33 активных пользователя городских сообществ, оставляющие больше всего комментариев под постами районных администраций. Анализ социально-демографических характеристик группы пользователей позволил сделать некоторые предложения о формировании ядра активистов из людей среднего (40+) и старшего возраста (60+) с преобладанием женщин, а также активистов, занятых в сфере образования.

**Ключевые слова:** социальные сети, общественные активисты, активные пользователи, лидеры мнений, парсинг, анализ социальных сетей

**Библиографическая ссылка:** Низомутдинов Б.А., Видясова Л.А. Выявление активных пользователей групп районных администраций Санкт-Петербурга в социальной сети ВКонтакте // Государство и граждане в электронной среде. Выпуск 5 (Труды XXIV Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2021, Санкт-Петербург, 24 – 26 июня 2021 г. Сборник научных статей). — СПб.: Университет ИТМО, 2021. С. 126 – 171. DOI: 10.17586/2541-979X-2021-5-126-1 .

### 1. Введение

В последние годы активное вовлечение горожан в развитие городской среды является одним из ключевых приоритетов городского управления на всех уровнях. Создаются различные онлайн площадки для взаимодействия представителей органов власти и населения: порталы решения городских проблем, сервисы электронных обращений и петиций, официальные группы в социальных сетях.

За последние годы социальные сети стали мощным инструментом распространения информации, влияющей на мнения и поведение людей. Популярные аккаунты в социальных сетях охватывают широкую аудиторию, что приводит к появлению в сети профессиональных влиятельных лиц, способных влиять на поведение и выбор потребителей.

В современной медиа-среде лидеры мнений и влиятельные пользователи играют все более важную роль в регулировании доступа к онлайн-контенту [1]. При оценке достоверности информации люди склонны полагаться на свои социальные сети. Исследование поведения людей, читающих новости в Интернете, показывает,

что при определении достоверности новостной статьи чрезвычайно важно, кто ею делится [2]. Люди склонны полагаться на информацию, которую рекомендует человек, которому они доверяют, до такой степени, что одна и та же новость воспринимается как более заслуживающая доверия, если она рекомендована другом из социальной сети, чем при чтении ее на исходном новостном сайте [2].

Официальные площадки для обсуждения вопросов городского развития в сети публикуют новости и информацию по ключевым проблемам, а также собирают комментарии от жителей города. Для того, чтобы оценить реагирование на публикуемый контент, следует учитывать специфику таких реакций, а также возможности определения ключевых пользователей, активно выражающих гражданскую позицию и оказывать влияние на общественное мнение по поднятым вопросам.

В данной статье представлены результаты исследования, проведенного с целью апробации механизма выявления активных пользователей среди подписчиков официальных групп администраций районов Санкт-Петербурга в социальной сети ВКонтакте. Структура статьи состоит из пяти частей. Во введении обоснована актуальность проведения исследования. В секции 2 приводится анализ исследований в предметной области изучения активных пользователей. Секция 3 посвящена описанию методологии исследования. В секции 4 проведены основные результаты и анализ полученных данных. Секция 5 систематизирует выводы по результатам работы и описывает перспективы для дальнейших исследований.

## **2. Анализ развития предметной области**

Впервые, термин «лидеры мнений» был использован Полом Лазарфельдом в 1955 г. для обозначения людей, имеющих авторитет в какой-либо социальной группе и способных оказать на нее влияние в процессе обсуждения сообщений [3]. В современной научной литературе лидеры мнений определяются как заинтересованные и компетентные люди, мнения которых сторонники считают честными и заслуживающими доверия [2]. Лидеры мнений уделяют пристальное внимание рассматриваемой теме, часто обсуждают ее с аудиторией, убеждая других принять то или иное мнение [4]. В то же время, лидеры общественного мнения не всегда занимают влиятельную позицию. Чаще всего, они занимают такое же социальное положение, что и те, на кого они стремятся повлиять, но воспринимаются как хорошо осведомленные по обсуждаемой теме [3; 4]. Лидеры общественного мнения обладают несколькими атрибутами, связанными с личностью, опытом или сетями, включая доверие, знания, энтузиазм, взаимосвязь и центральность [5; 6]. Размер сети обычно является хорошим показателем популярности, но сам по себе не показывает, насколько влиятельным является пользователь: популярные учетные записи в социальных сетях не обязательно вызывают значительное взаимодействие с точки зрения вовлеченности аудитории [7].

Одной из основных сфер, в которой часто наблюдается влияние на поведение, является политическая коммуникация в Интернете. В социальных сетях люди все чаще сталкиваются с политической информацией и мнениями людей в их сетях, что создает потенциальное пространство для политического убеждения [8]. Социальный контекст и особенно сообщения, полученные от группы сверстников, играют ключевую роль в формировании политических взглядов [8].

Социальные сети имеют огромные преимущества для проведения политических кампаний, например, путем повышения осведомленности людей и обсуждения соответствующих тем [4]. В то же время, социальные сети также могут способствовать распространению дезинформации, что может иметь серьезные социальные последствия [9]. Например, распространение вредоносного контента с целью повлиять на общественное мнение и решения людей при голосовании в преддверии выборов [10].

В связи с этим, особый интерес приобретает изучение механизмов онлайн-влияния и распространения информации.

Идентификация лидеров мнений стала важным предметом исследований в научной среде, в связи с чем появились различные методы выявления таких лиц [11 – 13]. В последнее время исследователи начали использовать крупномасштабные наборы сетевых данных для определения влияющего поведения. Для выявления онлайн-влияния использовались несколько показателей, таких как распространение контента [5; 7], качество сети [11] и количество подписчиков. и упоминания, содержащие имя пользователя [7].

Некоторые исследования сделали прогнозы влияния на поведение на основе предыдущей деятельности пользователей [12]. Также были определены качественные индикаторы влияния, которые выявляют типичные поведенческие модели влиятельных лиц на основе естественного языка, который они используют в обсуждениях в социальных сетях [13; 14]. Однако, несмотря на большое разнообразие новых методов исследования, выявление влиятельных лиц - непростая задача. Исследования показали, что влиятельные лица встречаются редко: в большинстве разговоров есть только один или ноль влиятельных лиц [14], а объекты влияния на поведение, подверженные влиянию, встречаются еще реже [15].

Некоторые критические пробелы существуют в существующих исследованиях, касающихся обнаружения влияния. Используемые методы могут обнаруживать влиятельных лиц только после того, как они покажут очевидные признаки влияния на других [12]. Также исследователи расходятся во мнениях относительно традиционной модели поведенческого заражения, согласно которой влиятельные люди являются движущей силой влияния сверстников. Есть также данные, позволяющие предположить, что восприимчивость к влиянию является ключевой чертой социального заражения [15]. Кроме того, состав сетей влиятельных и восприимчивых людей играет роль в успешном влиянии [11].

Проведенный обзор научных исследований подчеркивает важность разработки методов выявления лидеров мнений и их апробации в среде городских сообществ.

### **3. Сбор информации**

Исследование было проведено в апреле 2021 г. В качестве объекта исследования были использованы 18 официальных групп администраций районов Санкт-Петербурга в социальной сети ВКонтакте (Таблица 1). По результатам анализа было выявлено, что сообщества имеют разный стиль организации, оформления и подхода к ведению его деятельности.

В данной работе изучались именно группы в социальной сети администраций районов Санкт-Петербурга, Администрация района Санкт-Петербурга является исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга, проводящим государственную политику Санкт-Петербурга и осуществляющим государственное управление на территории района Санкт-Петербурга. Такой подход решает 2 задачи, во-первых, состав подписчиков таких групп является схожим, во-вторых, если пользователь подписан на группу своего района, можно предположить, что он и проживает в данном районе.

В анализируемых сообществах подписчики не могут создавать свои записи, все записи публикует модератор, как правило, это посты о благоустройстве, мероприятиях района и другие новости из жизни администрации. У пользователей есть возможность оставлять комментарии под такими постами. Комментарии под записями модераторов - единственный доступный канал исследования коммуникации в официальных сообществах между гражданами и администрацией района. Используя эти данные, можно оценить, на какие темы пишут жители района в комментариях, что их беспокоит, и как используется данный канал коммуникации с органами власти.

**Таблица 1.** Общий список исследуемых сообществ

Район	URL
Адмиралтейский район Санкт-Петербурга	<a href="https://vk.com/officialadmiral">https://vk.com/officialadmiral</a>
Выборгский район Санкт-Петербурга	<a href="https://vk.com/vyb_spb">https://vk.com/vyb_spb</a>
Василеостровский район Санкт-Петербурга	<a href="https://vk.com/vonews">https://vk.com/vonews</a>
Калининский район Санкт-Петербурга	<a href="https://vk.com/kalin_spb">https://vk.com/kalin_spb</a>
Кировский район Санкт-Петербурга	<a href="https://vk.com/club.kirnnews">https://vk.com/club.kirnnews</a>
Колпинский район Санкт-Петербурга	<a href="https://vk.com/kolpr">https://vk.com/kolpr</a>
Красногвардейский район Санкт-Петербурга	<a href="https://vk.com/krgv_live">https://vk.com/krgv_live</a>
Красносельский район Санкт-Петербурга	<a href="https://vk.com/krsel">https://vk.com/krsel</a>
Курортный район Санкт-Петербурга	<a href="https://vk.com/vesti_kurort">https://vk.com/vesti_kurort</a>
Кронштадтский район Санкт-Петербурга	<a href="https://vk.com/kronshtadtcity">https://vk.com/kronshtadtcity</a>
Московский район Санкт-Петербурга	<a href="https://vk.com/zhit_v_moskovskom">https://vk.com/zhit_v_moskovskom</a>
Невский район Санкт-Петербурга	<a href="https://vk.com/nevnews">https://vk.com/nevnews</a>
Петроградский район Санкт-Петербурга	<a href="https://vk.com/petropressa">https://vk.com/petropressa</a>
Петродворцовый район Санкт-Петербурга	<a href="https://vk.com/pet_spb">https://vk.com/pet_spb</a>
Приморский район Санкт-Петербурга	<a href="https://vk.com/primorsknews_ru">https://vk.com/primorsknews_ru</a>
Пушкинский район Санкт-Петербурга	<a href="https://vk.com/pushkin_adm">https://vk.com/pushkin_adm</a>
Фрунзенский район Санкт-Петербурга	<a href="https://vk.com/frunzr">https://vk.com/frunzr</a>
Центральный район Санкт-Петербурга	<a href="https://vk.com/newstucentr">https://vk.com/newstucentr</a>

В ходе исследования был проведен анализ комментариев, которые оставляют под постами в каждом сообществе пользователи. На основе анализа данных были выявлены активные пользователи, которые генерируют максимальное количество комментариев.

Сбор информации для исследования проводился с помощью набора инструментов, который включал в себя API Вконтакте, парсера контента и публичного сервиса. Были использованы доступные методы API VK для сбора записей и комментариев из сообществ, а также публичной информации профилей пользователей.

При проведении исследования социальных сетей возникает сложная проблема безопасности персональных данных при парсинге. Персональными данными, согласно ст. 3 федерального закона «О персональных данных», называется «любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному, или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных)». Традиционно при скачивании данных пользователей социальных сетей образуются поля `first_name` (Имя) и `last_name` (Фамилия), их можно отнести к персональным данным, в таком случае появится объект персональных данных. Для того, чтобы избежать любых связей с реальным человеком, в момент сохранения информации был использован модуль деперсонализации, который позволяет не сохранять такие данные. Каждому профилю присваивается ID вида User-n, где n порядковый номер строки, поля `first_name` и `last_name` не сохраняются, и в ходе работы исследователи использовали обезличенные данные.

Процессы сбора и обработки были разделены на 3 этапа:

- сбор статистической информации о сообществах методами API VK, сохранение всех комментариев сообщества;
- анализ сохраненных комментариев, выделением самых активных пользователей, расчет средних показателей каждого сообщества;
- сбор информации о профилях самых активных пользователей.

На основе информации о самых активных участниках групп был проведен анализ социально-демографических и иных параметров, характеризующих активистов в городских сообществах в Петербурге. Оценка параметров проводилась на основе данных, скаченных из общедоступной информации о профиле пользователя в социальных сетях.

#### 4. Результаты исследования

В результате автоматизированного сбора данных была получена информация о количестве участников, публикаций и комментариев в каждом сообществе, представленная в табл.2. По данным исследования, численность участников районных сообществ не превышает 3-4% от общей численности населения, проживающего на данной территории, за исключением Курортного (16%), Калининского (10%) и Выборгского районов (6%).

Таблица 2. Основные показатели районных сообществ

Район	Население района (2020)	Участ. в сообществе	% участ. от населения	Всего коммент. от всех	Всего постов	Сред. кол-во коммент. на пост
Адмиралтейский	159795	4331	2,7	4708	5590	0,8
Выборгский	207482	12498	6,0	21829	15412	1,4
Василеостровский	522482	9168	1,8	12738	11392	1,1
Калининский	529187	53440	10,1	96014	26630	3,6
Кировский	336157	3717	1,1	3533	4557	0,8
Колпинский	193839	9482	4,9	9229	14900	0,6
Красногвардейский	356628	17198	4,8	14764	5217	2,8
Красносельский	408026	8175	2,0	6704	7598	0,9
Курортный	44461	7284	16,4	7187	11014	0,7
Кронштадтский	79067	2845	3,6	2298	2424	0,9
Московский	352172	6282	1,8	9411	3464	2,7
Невский	536137	10060	1,9	9787	7585	1,3
Петроградский	128075	5205	4,1	8238	8700	0,9
Петродворцовый	143823	4797	3,3	8971	4975	1,8
Приморский	573024	6263	1,1	4586	2653	1,7
Пушкинский	226336	7142	3,2	5686	4943	1,2
Фрунзенский	386537	9062	2,3	14263	7532	1,9
Центральный	214572	6491	3,0	11954	7942	1,5

На диаграмме (рисунок 1) представлено распределение общего количества комментариев пользователей в каждом районном сообществе. Следует отметить, что среди сообществ с максимальной долей участников от всего населения Калининский и Выборгский район также лидируют по количеству публикаций.

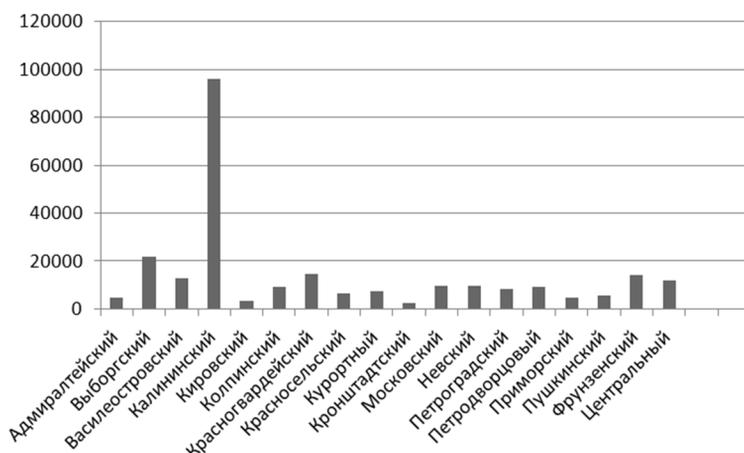


Рис. 1. Общее количество комментариев в каждом районе

Далее в ходе исследования был проведен анализ собранной информации, рассчитаны средние показатели активности пользователей в районных сообществах Санкт-Петербурга. С использованием разработанного скрипта были выделены самые активные подписчики в каждой из групп, подсчитано количество комментариев и лайков в расчете на каждый пост (табл. 3).

Таблица 3. Показатели активности пользователей в районных сообществах в Санкт-Петербурге

Район	Просм. на пост	Лайков на пост	% участников, поставивших лайк	Коммент. на пост	Репостов на пост	Всего постов
Адмиралтейский	503	6	0,1	1	1	5590
Выборгский	890	9	0,1	1	1	15412
Василеостровский	819	9	0,1	1	1	11392
Калининский	2971	26	0,0	4	4	26630
Кировский	550	5	0,1	1	1	4557
Колпинский	949	9	0,1	1	1	14900
Красногвардейский	1910	19	0,1	3	2	5217
Красносельский	968	5	0,1	1	2	7598
Курортный	520	6	0,1	1	1	11014
Кронштадтский	1006	15	0,5	1	2	2424
Московский	1284	14	0,2	3	3	3464
Невский	945	9	0,1	1	2	7585
Петроградский	600	8	0,2	1	1	8700
Петродворцовый	938	13	0,3	2	2	4975
Приморский	1363	12	0,2	2	2	2653
Пушкинский	794	8	0,1	1	2	4943
Фрунзенский	1489	10	0,1	2	2	7532
Центральный	696	7	0,1	2	1	7942

Полученные данные позволяют говорить о достаточно низкой активности пользователей в сообществах районных администраций в Санкт-Петербурге. Об этом свидетельствуют показатели среднего количества оставленных реакций в виде лайков (одобрения) и комментариев под постами от администрации групп.

Однако дальнейший анализ позволили сделать вывод о существовании в каждом сообществе определенных активных пользователей, которые оставляют в разы больше

реакций, чем остальные члены группы. В таблице 4 собраны самые активные подписчики и количество их комментариев в своем районном сообществе. Как было отмечено ранее, все данные при сборе и обработке были деперсонализированы. Также, при сборе комментариев, была использована настройка, которая позволила исключить ответы модераторов в комментариях, так как их записи могли исказить статистику.

**Таблица 4.** Выявленные в ходе анализа самые активные пользователи

Район подписчика	ID самого активного	Кол-во комментариев в своем районном сообществе для самого активного
Адмиралтейский	User_1_1	126
	User_1_2	110
Выборгский	User_2_1	375
	User_2_2	341
	User_2_3	340
	User_2_4	315
	User_2_5	310
Василеостровский	User_3_1	356
	User_3_2	249
Калининский	User_4_1	1170
	User_4_2	888
Кировский	User_5_1	98
	User_5_2	75
Колпинский	User_6_1	397
Красногвардейский	User_7_1	167
	User_7_2	151
Красносельский	User_8_1	195
Курортный	User_9_1	407
Кронштадтский	User_10_1	135
Московский	User_11_1	231
Невский	User_12_1	173
Петроградский	User_13_1	442
Петродворцовый	User_14_1	419
	User_14_2	389
	User_14_3	340
Приморский	User_15_1	115
	User_15_2	109
Пушкинский	User_16_1	229
Фрунзенский	User_17_1	389
Центральный	User_18_1	740
	User_18_2	562

В исследовании самые активные пользователи определялись по числу комментариев, оставленных под записями в группе. Эти пользователи являются активистами в анализируемых сообществах, они активно разворачивают дискуссии и выражают свою позицию в онлайн среде. Из расчетов были исключены лайки, так как в ходе анализа было установлено, что лайки часто ставят администраторы сообществ. Таким образом, реальная картина реакций в виде лайков имеет искажение.

В ходе анализа было выявлено 33 самых активных пользователя в районных сообществах. Как видно из таблицы 4, в некоторых районах это были единичные активные пользователи, а в других – по несколько человек. Вместе с тем, разброс активности в виде количества комментариев среди районов достигает 10 раз.

На следующем этапе был проведен анализ профилей 33 самых активных участников сообществ. Была собрана информация о профиле (в случае, если профиль открытого типа),

а также произведен подсчет общего количества комментариев от пользователя, которые он оставлял в других сообществах и страницах социальной сети ВКонтакте. Дополнительно, оценивалась дата регистрации профиля и наличия реального человека на фотографии, данная информация использовалась для исключения рекламных ботов. В случае, если аккаунту менее одного года, а на фото нет реального человека, можно предположить, что это фейковый аккаунт.

Таблица 5. Информация о пользователях

ID	Район подписчика	Общее кол-во комментариев во всем ВК	Пол	Лет	Текущая занятость
User_1_1	Адмиралтейский	1202	Ж	37	Университет
User_1_2	Адмиралтейский	173	Ж		
User_2_1	Выборгский	1326	Ж	60	НИИ
User_2_2	Выборгский	1192	Ж		
User_2_3	Выборгский	1528	М	43	
User_2_4	Выборгский	1508	Ж	59	Образование
User_2_5	Выборгский	844	Ж		
User_3_1	Василеостровский	829	Ж	55	
User_3_2	Василеостровский	1364	Ж	53	Экономика
User_4_1	Калининский	1218	Ж		
User_4_2	Калининский	613	Ж		
User_5_1	Кировский	1534	Ж	41	
User_5_2	Кировский	1361	Ж	67	
User_6_1	Колпинский	322	Ж	53	Университет
User_7_1	Красногвардейский	949	Ж		
User_7_2	Красногвардейский	1664	М	40	
User_8_1	Красносельский	1534	Ж		
User_9_1	Курортный	1505	М		Завод
User_10_1	Кронштадтский	1391	Ж	67	Поликлиника
User_11_1	Московский	1017	М	37	
User_12_1	Невский	1334	Ж	52	
User_13_1	Петроградский	192	М		
User_14_1	Петродворцовый	1625	М	67	Университет
User_14_2	Петродворцовый	272	Ж		
User_14_3	Петродворцовый	1988	М	45	
User_15_1	Приморский	596	М	39	
User_15_2	Приморский	1085	М	48	
User_16_1	Пушкинский	1698	М	31	
User_17_1	Фрунзенский	1941	М		Школа
User_18_1	Центральный	621	М		Университет
User_18_2	Центральный	1862	Ж		

Для сбора всех комментариев подписчика в социальной сети ВКонтакте был задействован внешний сервис, который также использует API VK. Важно отметить, что в чистом формате во ВКонтакте нельзя собрать все комментарии подписчика в открытых группах, из-за вопросов приватности. Но есть косвенный метод для оценки общего количества комментариев пользователя во всем ВКонтакте, и он основан на упоминаниях. Для упоминаний в сети ВКонтакте существует определённый тип поиска, что дает возможность найти исходные ответы-комментарии и перейти от них к комментариям заданного профиля. Сам поиск был создан для сообществ, но работает он и для подписчиков.

На данный момент этот метод работает весьма ограниченно (есть лимиты на сбор, упоминания могут удаляться, либо их наоборот может быть слишком много), однако, позволяет косвенно оценить активность во всей сети ВКонтакте. Так, для активных

профилей из Петроградского, Колпинского и Центрального района не удалось оценить общую активность во всей социальной сети, так как собранные показатели оказались неполноценными, по той причине, что собирая данные об общем количестве комментариев активных профилей из этих районов API VK отдавало для них ошибку при достижении определенного числа комментариев (для решения данного вопроса был отправлен запрос в техническую поддержку, но на момент написания материала, ответ не получен).

В таблице 5 собрана обобщенная информация о социально-демографических характеристиках группы активистов в группах районных администраций Санкт-Петербурга. По данным исследования, среди активистов 39% составляют мужчины и 61% - женщины. Определить возраст удалось только у 59% активных пользователей. Как показывает статистика, в основном это люди старше 30, причем 12% составляют активисты старше 60 лет.

Сложнее обстояло дело с определением основных сфер занятости среди группы активных пользователей. В графе "Текущая занятость" в таблице 5. Была произведена замена названий организаций на тип учреждения, чтобы исключить возможность обратной идентификации, тем самым, дополнительно обезличив данные. Почти у 70% в изучаемой группе было невозможно определить сферу занятости. Однако среди пользователей, чья сфера занятости была указана в открытом доступе основную долю составляют работники сферы образования и науки.

Данные исследования свидетельствуют о проявлении активности выявленных лидеров мнений в виде комментариев к постам и на других площадках (сообществах). Эти факты позволили сделать вывод о существовании определенного социально-психологического типа лидеров мнений в районных сообществах. У собранных профилей активность начинается от 192 комментариев во всей социальной сети ВКонтакте, и достигает значения 1625 комментария, что можно считать высоким показателем активности. В расчете общего числа комментариев во всем ВКонтакте учитываются только записи из открытых сообществ. В закрытых сообществах количество комментариев рассчитать невозможно.

## 5. Выводы

В результате проведения исследования был отработан механизм выявления активных пользователей в районных сообществах Санкт-Петербурга в социальной сети ВКонтакте. Механизм был реализован на основе API VK и позволяет собирать деперсонализированные наборы данных. На основе применения данного метода было выявлено существование в каждом сообществе от 1 до 5 явно выраженных активных пользователей, которые оставляют больше всего реакций на посты, публикуемые в группах, а также развивают дискуссии.

На основе автоматизированного анализа были выделены 33 активных пользователя городских сообществ, оставляющие больше всего комментариев под постами районных администраций. Анализ социально-демографических характеристик группы активистов позволил сделать некоторые предложения о формировании ядра активистов из людей среднего (40+) и старшего возраста (60+) с преобладанием женщин, а также активистов, занятых в сфере образования.

Определенные ограничения исследования связаны с недоступностью части информации о социально-демографических характеристиках выявленных активных пользователей. Это затруднение напрямую связано с закрытостью части профилей, а также недостаточной наполненностью данных в открытой их части.

Возможным решением данного вопроса при проведении дальнейшего анализа может стать персонализированные рассылка активным пользователям приглашения для прохождения участия в более детальном опросе. Таким образом, можно будет получить

согласие на проведение дальнейшего исследования от целевой группы активных подписчиков районных сообществ.

## Литература

- [1] Mutz D., Young L. Communication and public opinion: Plus a change? // *Public Opinion Quarterly*. 2011. Vol. 75 (5). P. 1,018–1,044. DOI: 10.1093/poq/nfr052.
- [2] Turcotte J., York C., Irving J., Scholl R.M., Pingree R.J. News recommendations from social media opinion leaders: Effects on media trust and information seeking // *Journal of Computer-Mediated Communication*. 2015. Vol. 20 (5). P. 520–535. DOI: 10.1111/jcc4.12127.
- [3] Katz E., Lazarsfeld P.F. *Personal influence: The part played by people in the flow of mass communication* // Glencoe, Ill.: Free Press. 1955. 400 p. DOI:10.4324/9781315126234.
- [4] Nisbet M.C., Kotcher J.E. A two-step flow of influence? Opinion-leader campaigns on climate change // *Science Communication*. 2009. Vol. 30 (3). P. 328–354. DOI: 10.1177/1075547008328797.
- [5] Bakshy E., Hofman J.M., Mason W.A., Watts D.J. Everyone's an influencer: Quantifying influence on Twitter // *WSDM '11: Proceedings of the Fourth ACM International Conference on Web Search and Data Mining*. 2011. P. 65–74. DOI: 10.1145/1935826.1935845.
- [6] Katz E. The two-step flow of communication: An up-to-date report on an hypothesis // *Public Opinion Quarterly*. 1957. Vol. 21 (1). P. 61–78. DOI: 10.1086/266687.
- [7] Cha M., Haddadi H., Benevenuto F., Gummadi K.P. Measuring user influence in Twitter: The million follower fallacy // *ICWSM '10: Proceedings of the Fourth International AAAI Conference on Weblogs and Social Media*. 2010. P. 10–17.
- [8] Diehl T., Weeks B.E., de Zúñiga H.G. Political persuasion on social media: Tracing direct and indirect effects of news use and social interaction // *New Media & Society*. 2016. Vol. 18 (9). P. 1,875–1,895. DOI: 10.1177/1461444815616224.
- [9] Bennett W.L., Livingston S. The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions // *European Journal of Communication*. 2018. Vol. 33 (2). P. 122–139 DOI: 10.1177/0267323118760317.
- [10] Ferrara E. Manipulation and abuse on social media' by Emilio Ferrara with Ching-man Au Yeung as coordinator // *ACM SIGWEB Newsletter*. 2015. Article 4. DOI: 10.1145/2749279.2749283.
- [11] Huang P.Y., Liu H.Y., Lin C.T., Cheng P.J. A diversity-dependent measure for discovering influencers in social networks // *Information retrieval technology. Lecture Notes in Computer Science*. 2013. Vol. 8281. P. 368–379. DOI: 10.1007/978-3-642-45068-6\_32.
- [12] Mahmud J. Why do you write this? Prediction of influencers from word use // *Proceedings of the Eighth International AAAI Conference on Weblogs and Social Media*. 2014. P. 603–606.
- [13] Rosenthal S., Mckeown K. Detecting influencers in multiple online genres // *ACM Transactions on Internet Technology*. 2017. Vol. 17 (2). Article 12. DOI: 10.1145/3014164.
- [14] Rosenthal S. Detecting influencers in social media discussions // *XRDS: Crossroads*. 2014. Vol. 21 (1). P. 40–45. DOI: 10.1145/2659889.
- [15] Паблики городской власти в социальных сетях. URL: <https://read.infometer.org/gorodsm> (дата обращения 05.03.2021).
- [16] Aral S., Walker D. Identifying influential and susceptible members of social networks // *Science*. 2012. Vol. 337 (6092). P. 337–341. DOI: 10.1126/science.1215842.

## **Identification of Opinion Leaders Among Active Users of Groups of District Administrations of St. Petersburg in the Social Network VKontakte**

B.A. Nizomutdinov, L.A. Vidyasova

ITMO University

The paper presents the results of identifying opinion leaders among users who leave comments in 18 official groups of the district administrations of St. Petersburg on VKontakte. Parsing of social networks and statistical data analysis were used as the main research method. According to the results of the analysis, opinion leaders in urban communities were identified as the most active users of the groups, leaving the most comments. On the basis of an automated analysis, 33 active users of urban communities were identified, leaving the most comments under the posts of district administrations. Analysis of the socio-demographic characteristics of a group of opinion leaders made it possible to make some proposals on the formation of a core of activists from people of middle age (40+) and older people (60+) with a predominance of women, as well as activists employed in the field of education.

**Keywords:** social networks, social activists, opinion leaders, parsing, social network analysis

**Reference for citation:** Nizomutdinov B.A., Vidyasova L.A. Identification of Opinion Leaders Among Active Users of Groups of District Administrations of St. Petersburg in the Social Network VKontakte // *The State and Citizens in the Electronic Environment*. Vol. 5 (Proceedings of the XXIV International Joint Scientific Conference «Internet and Modern Society», IMS-2021, St. Petersburg, June 24-26, 2021). - St. Petersburg: ITMO University, 2021. P. 126 – 177. DOI: 10.17586/2541-979X-2021-5-126-177.

### **Reference**

- [17]Mutz D., Young L. Communication and public opinion: Plus a change? // *Public Opinion Quarterly*. 2011. Vol. 75 (5). P. 1,018–1,044. DOI: 10.1093/poq/nfr052.
- [18]Turcotte J., York C., Irving J., Scholl R.M., Pingree R.J. News recommendations from social media opinion leaders: Effects on media trust and information seeking // *Journal of Computer-Mediated Communication*. 2015. Vol. 20 (5). P. 520–535. DOI: 10.1111/jcc4.12127.
- [19]Katz E., Lazarsfeld P.F. *Personal influence: The part played by people in the flow of mass communication* // Glencoe, Ill.: Free Press. 1955. 400 p. DOI:10.4324/9781315126234.
- [20]Nisbet M.C., Kotcher J.E. A two-step flow of influence? Opinion-leader campaigns on climate change // *Science Communication*. 2009. Vol. 30 (3). P. 328–354. DOI: 10.1177/1075547008328797.
- [21]Bakshy E., Hofman J.M., Mason W.A., Watts D.J. Everyone’s an influencer: Quantifying influence on Twitter // *WSDM ’11: Proceedings of the Fourth ACM International Conference on Web Search and Data Mining*. 2011. P. 65–74. DOI: 10.1145/1935826.1935845.
- [22]Katz E. The two-step flow of communication: An up-to-date report on an hypothesis // *Public Opinion Quarterly*. 1957. Vol. 21 (1). P. 61–78. DOI: 10.1086/266687.
- [23]Cha M., Haddadi H., Benevenuto F., Gummadi K.P. Measuring user influence in Twitter: The million follower fallacy // *ICWSM ’10: Proceedings of the Fourth International AAAI Conference on Weblogs and Social Media*. 2010. P. 10–17.
- [24]Diehl T., Weeks B.E., de Zúñiga H.G. Political persuasion on social media: Tracing direct and indirect effects of news use and social interaction // *New Media & Society*. 2016. Vol. 18 (9). P. 1,875–1,895. DOI: 10.1177/1461444815616224.

- [25] Bennett W.L., Livingston S. The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions // *European Journal of Communication*. 2018. Vol. 33 (2). P. 122–139 DOI: 10.1177/0267323118760317.
- [26] Ferrara E. Manipulation and abuse on social media' by Emilio Ferrara with Ching-man Au Yeung as coordinator // *ACM SIGWEB Newsletter*. 2015. Article 4. DOI: 10.1145/2749279.2749283.
- [27] Huang P.Y., Liu H.Y., Lin C.T., Cheng P.J. A diversity-dependent measure for discovering influencers in social networks // *Information retrieval technology. Lecture Notes in Computer Science*. 2013. Vol. 8281. P. 368–379. DOI: 10.1007/978-3-642-45068-6\_32.
- [28] Mahmud J. Why do you write this? Prediction of influencers from word use // *Proceedings of the Eighth International AAAI Conference on Weblogs and Social Media*. 2014. P. 603–606.
- [29] Rosenthal S., Mckeown K. Detecting influencers in multiple online genres // *ACM Transactions on Internet Technology*. 2017. Vol. 17 (2). Article 12. DOI: 10.1145/3014164.
- [30] Rosenthal S. Detecting influencers in social media discussions // *XRDS: Crossroads*. 2014. Vol. 21 (1). P. 40–45. DOI: 10.1145/2659889.
- [31] Pabliki gorodskoj vlasti v social'nyh setyah. URL: <https://read.infometer.org/gorodsm> (data obrashcheniya 05.03.2021).
- [32] Aral S., Walker D. Identifying influential and susceptible members of social networks // *Science*. 2012. Vol. 337 (6092). P. 337–341. DOI: 10.1126/science.1215842.

## Вовлечение медийных личностей в региональные протестные кампании

Ю.А. Палачева, А.В. Соколов

Ярославский государственный университет имени П.Г. Демидова

palacheva.yulya@mail.ru, alex8119@mail.ru

### Аннотация

Для современных протестных кампаний характерны высокая скорость распространения информационной повестки. Это связано с активным использованием протестующими социальных сетей, средств массовой информации. Основная цель данной статьи состоит в выявлении особенностей участия медийных личностей в протестные кампании. Поскольку участие, комментарий известного лица может стать дополнительным информационным поводом для освещения протестной кампании в средствах массовой информации. В настоящей статье рассмотрен кейс протестной кампании в Республике Башкортостан против уничтожения объекта всемирного геологического наследия горы-шихана Куштау в 2020 году. Результаты проведенного исследования продемонстрировали способность медийных личностей оказывать воздействие на информационное пространство, и, тем самым, содействовать протестующим в достижении их целей.

**Ключевые слова:** протест, Интернет, блогер.

**Библиографическая ссылка:** Палачева Ю.А., Соколов А.В. Вовлечение медийных личностей в региональные протестные кампании // Государство и граждане в электронной среде. Выпуск 5 (Труды XXIV Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2021, Санкт-Петербург, 24 – 26 июня 2021 г. Сборник научных статей). — СПб.: Университет ИТМО, 2021. С. 1 8 – 146. DOI: 10.17586/2541-979X-2021-5-1 8-146.

### 1. Введение

Одной из основных тенденций протестных кампаний последних лет является ее виртуализация, использование информационно-коммуникационных технологий, в том числе интернет-СМИ и социальных сетей. Активисты для решения существующих проблем не только объединяются, коммуницируют с помощью социальных сетей и мессенджеров, но и проводят информационную работу.

Одним из ключевых факторов при ведении информационной работы является охват как можно большего числа пользователей для распространения информации о проблеме. Участники протестных кампаний записывают видеообращения, публикуют петиции, а также обращаются в комментариях за помощью в распространении информации к медийным личностям, блогерам.

В настоящей работе участие медийных личностей в протестной кампании будет рассмотрено на примере конфликта в Республике Башкортостан против уничтожения объекта всемирного геологического наследия горы-шихана Куштау в 2020 году. В ходе конфликта представители Башкирской содовой компании начали разработку шихана Куштау для дальнейшего использования горы в производстве соды. Участниками конфликта стали местные жители, экологи, региональные чиновники, а также представители Башкирской содовой компании.

## 2. Теоретические подходы

В теоретическом аспекте изучаемой проблемы необходимо отметить ограниченное количество работ, в которых рассматривалось бы положение медийной личности, блогеров в правовом, информационном поле.

В частности, отметим работы А.В. Болотнова, который внес значительный вклад в изучение «медийной личности» в информационном пространстве. В ходе своих исследований он ввел понятия «информационно-медийная языковая личность» и «публичная информационно-медийная языковая личность» [1]. Публичные информационно-медийные языковые личности, по мнению исследователя, характеризуются известностью, узнаваемостью, открытостью [2].

В теоретическом блоке настоящей работы необходимо отметить кейсы по изучению роли блогеров в формировании общественного мнения, в том числе среди детей и молодежи. Так, Д.И. Гигаури, В.А. Гуторов и А.А. Ширинянц в своих работах [3] рассматривают механизмы формирования ценностных установок и гражданской идентичности в виртуальном пространстве, Youtube-блогеры рассматриваются как лидеры общественного мнения молодёжи. Авторы отмечают, что существует необходимость повышения уровня и качества репрезентации в виртуальном пространстве деятельности государственных акторов с целью построения эффективной коммуникации между гражданским обществом и властью, для чего необходимо привлекать все возможные коммуникационные ресурсы, включая YouTube-блогеров.

З.М. Чумаченко отмечает рост влияния инфлюенсеров на политический PR в России. В работе автора [4] на примере кампании за поправки в Конституцию РФ 2020 года проводится оценка влияния блогеров на своих подписчиков, а также описываются некоторые из реализованных кейсов. З.М. Чумаченко приходит к выводу, что инфлюенсеры серьезно влияют на решения своих подписчиков по тому или иному вопросу. Это создает определенные политические риски, потому что поколение двухтысячных, которое является активным пользователем интернета, в том числе социальных сетей, достигло возраста избирателя.

Если в нормативно-правовом поле термин «медийная личность» является довольно размытым, то понятие «блогер» было впервые было упомянуто в нормативных документах еще в 2014 году. Речь идет о Федеральном законе № 97-ФЗ от 5 мая 2014 года «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [5], а конкретно о ст. 10.2 «Особенности распространения блогером общедоступной информации». Тогда под блогером понимали владельца сайта и (или) страницы сайта в сети Интернет, на которых размещается общедоступная информация и доступ к которым в течение суток составляет более трех тысяч пользователей сети Интернет. В 2017 году данная статья была признана утратившей силу [6]. С 2017 года Роскомнадзор прекратил вести реестр блогеров [7].

Таким образом, в настоящей статье под «медийной личностью» мы будем понимать известного, узнаваемого человека, который ведет в одной из социальных сетей или информационных площадок открытую страницу, на которой размещается общедоступная информация и доступ к которым в течение суток составляет более трех тысяч пользователей сети Интернет.

## 3. Методика исследования

Целью настоящего исследования является выявление особенностей участия медийных лиц в протестной кампании в Республике Башкортостан против уничтожения горы-шихана Куштау.

Объектом данного исследования стали публикации о протестах в региональных СМИ, а также блоги в социальных сетях медийных личностей, которые упоминались в информационной повестке, за период с август по сентябрь 2020 года.

В ходе настоящего исследования нами анализировались публикации в федеральных интернет-СМИ, посвященные активности протестующих. Список публикаций был сформирован по релевантности по запросам «Куштау протесты», «Куштау что происходит». Хронологическими рамками был выбран период с августа 2020 года по сентябрь 2020 года.

В качестве основной гипотезы мы выдвигаем утверждение, что публикации о протесте в блогах у медийных личностей увеличивают вероятность упоминания акции протеста в федеральных СМИ.

По указанным критериям было отобрано 247 публикаций. В силу того, что значительная часть публикаций дублировала друг друга или была нерелевантной цели исследования, для изучения было выбрано 60 публикаций.

В качестве методов исследования был выбран ненаправленный ивент-анализ, в ходе которого в тексте публикаций фиксировались дата, место и организаторы протестных акций, мероприятий. Параллельно со сбором данных фиксировались упоминания в публикациях медийных личностей, которые высказались в поддержку протестующим.

#### **4. Участие медийных личностей в экологических протестах на Куштау**

Шиханы — это одиночные горы, которые около 300 миллионов лет назад были коралловыми рифами на дне Уральского океана и после выступили на поверхность. Сначала шиханов было четыре, но Шахтау взорвали и срыли для производства соды еще в 1950-х. Промышленные работы на территории шихана Шахтау вела Башкирская содовая компания (БСК).

Два других шихана Юрактау и Тратау имеют природоохранные статусы, поэтому на их территории запрещены добыча ресурсов, рубка леса и другая деятельность. У шихана Куштау такого статуса нет, хотя все шиханы одинаково важны для науки и являются единым древним горным массивом.

Биолог Михаил Кривошеев поясняет, что на Куштау обитает около 40 растений и животных Красной книги России и Башкортостана — гора окружена антропогенными ландшафтами, что делает ее убежищем для многих видов [8]. Кроме этого рядом с шиханом Куштау находятся пять деревень.

Информационная кампания на федеральном уровне вокруг экологического протеста на шихане Куштау началась в августе 2020 года, однако конфликту вокруг шиханов с участием экологических активистов, местных жителей, чиновников и представителей Башкирской содовой компании уже более 10 лет. Представители Башкирской содовой компании настаивают на необходимости разработки шихана Куштау из-за дефицита сырья, чиновники говорят о важности сохранения рабочих мест для тысяч местных жителей на базе БСК. Местных жителей и экологических активистов волнует сохранение уникального природного ландшафта, а также экологические последствия разработки шихана Куштау.

Конфликт перешел в новую стадию, когда 8 августа 2019 года Башкирская содовая компания получила лицензию на использование шихана до 10 августа 2039 года [9]. После этого в регионе время от времени вспыхивали акции протеста (местные жители составляли обращения к президенту Российской Федерации Владимиру Путину [10] и просили помощи у фонда Леонардо Ди Каприо [11]).

В начале августа 2020 года местные жители заметили вырубку леса у подножья шихана Куштау. В этот период протестная кампания переходит непосредственно на территорию шихана. Активисты разбивают палаточный лагерь, проводят флешмоб «Живая цепь» в защиту шихана, в котором участвовали более 2 тыс. человек. БСК ответила «встречной» акцией: на гору привезли рядовых сотрудников компании, которые требовали сохранить производство и не лишать их работы, хотя защитники Куштау никогда не выступали за остановку предприятия. 15 августа у Куштау произошло столкновение между

защитниками горы и охранниками содовой компании, которых поддержал ОМОН. Автозаки увезли с места происшествия более 70 активистов. Но в настоящем исследовании нас больше интересует информационная составляющая данной протестной кампании.

Исследователи, которые ранее занимались характеристикой протестов у шихана Куштау, отмечают, что долгое время в СМИ публиковались только «положительные отзывы» о решении использовать территорию для добычи соды [12]. По этой причине местным активистам необходимо было вести в том числе информационную работу, демонстрируя альтернативную точку зрения на данную проблематику.

Одним из методов, которые использовали местные активисты, стали просьбы к федеральным медийным личностям осветить проблему горы Куштау. Так, посты и истории, посвященные данной проблеме, выкладывали в своих социальных сетях советский и российский рок-музыкант Юрий Шевчук, российский артист эстрады Максим Галкин, журналист Илья Варламов, телеведущая, блогер Ксения Собчак, музыкант Сергей Шнуров и другие. Предположим, что дополнительным информационным поводом для освещения в федеральных СМИ протестной кампании на горе Куштау стали именно публикации в социальных сетях различных медийных личностей.

Прежде чем перейти к контент-анализу публикаций в федеральных средствах массовой информации, рассмотрим более подробно посты в социальных сетях вышеперечисленных медийных лиц и выявим количественные показатели реакций пользователей, а также основные качественные характеристики постов.

Одним из первых публичных комментариев о протестных акциях и конфликте на горе Куштау дал Народный артист Республики Башкортостан, советский и российский рок-музыкант, лидер группы «ДДТ» Юрий Юлианович Шевчук. 15 августа 2020 года в блоге группы ДДТ на видеохостинг YouTube было опубликовано видеообращение Юрия Юлиановича, в котором он призывал отказаться от использования горы Куштау в промышленности [13]. Ролик набрал более 200 тыс. просмотров на видеохостинге, при этом активно тиражировался средствами массовой информации, а также местными активистами, которые участвовали в кампании.

Важной характеристикой видеообращения Шевчука является позиция, что важно сохранить шиханы как часть истории Башкортостана, его природы, но не стоит забывать о том, что Башкирская содовая компания должна оставаться в регионе как место работы для более чем 9 тыс. человек. В видеообращении отмечается важность перехода Башкирской содовой компании на экологические, безизвестниковые технологии производства соды.

Анализируя вовлеченность Юрия Юлиановича Шевчука в протестную кампанию, необходимо отметить, что он систематически принимал участие в вопросах, связанных с сохранением шиханов в родном регионе. Так, согласно публикациям в СМИ, Шевчук еще в декабре 2019 года встречался с главой Башкортостана Радием Хабировым по вопросам, связанным с потенциальным использованием Башкирской содовой компанией шихана Куштау в промышленности [14]. Тогда глава республики пообещал музыканту изучить предоставленные материалов экологов.

15 августа о протестной кампании на шихане Куштау на своем сайте [15], а также в блогах в социальных сетях [16] публикует информацию российский общественный деятель, журналист Илья Александрович Варламов. Новость выходит под заголовком «Куштау – новый русский Шиес», что так или иначе призывает пользователей социальных сетей и рунета проводить параллели между двумя экологичными протестными кампаниями. Отметим, что в отличие от обращения Юрия Шевчука в статье Ильи Варламова фигурирует множество категорий, которые еще больше политизируют ситуацию. Протицируем небольшой фрагмент: «Я недаром написал, что Куштау – это новый Шиес. Именно Шиес был главным экологическим протестом прошлого года, который объединил жителей разных регионов России. За Шиес боролись люди самых разных политических взглядов: и коммунисты, и националисты, и сторонники Алексея

Навального.». В статье Ильи Варламова практически не описана деятельность активистов, которые принимают участие в экологической протестной кампании. Больше внимание уделяется внимание политическим аспектам данного кейса. При описании количественных показателей отметим, что в социальной сети ВКонтакте данный пост просмотрело более 70 тыс. пользователей.

16 августа 2020 года, после нападения на палаточный лагерь активистов протестной кампании, в своем блоге в социальной сети Instagram российский артист эстрады, юморист, телеведущий «Первого канала» Максим Александрович Галкин опубликовал видеообращение с призывом остановить вырубку лесом на шихане, а также выразил поддержку активистам. В своем эмоциональном обращении телеведущий рассказывает о роли шиханов с точки зрения фауны, флоры, геологии, археологии, а также о народных легендах, которые связаны с шиханами. Кроме этого Максим Александрович напрямую адресовал ряд вопросов представителям Башкирской содовой компании об их деятельности на территории региона. Описывая количественные характеристики, отметим, что видеоролик посмотрело более 6 миллионов пользователей социальной сети Instagram.

Российская журналистка, политик Ксения Анатольевна Собчак и российский рок-музыкант Сергей Владимирович Шнуров использовали экологическую протестную кампанию на шихане Куштау скорее как информационный повод для своей информационной, медийной деятельности, а не для помощи местным активистам, которые выступали в защиту шихана. Так 27 августа 2020 года Ксения Собчак опубликовала видеообращение местных жителей с благодарностью Максиму Галкину за оказанную информационную поддержку [17].

## **5. Особенности обращений в краудсорсинговых площадках региональных и муниципальных органов власти**

В качестве основной гипотезы настоящего исследования мы выдвигаем утверждение, что публикации о протесте в блогах у медийных личностей увеличивают вероятность упоминания акции протеста в федеральных СМИ. По указанным критериям было отобрано 247 публикаций. В силу того, что значительная часть публикаций дублировала друг друга или была нерелевантной цели исследования, для изучения было выбрано 60 публикаций.

Список публикаций был сформирован по релевантности по запросам «Куштау протесты», «Куштау что происходит». Хронологическими рамками был выбран период с августа 2020 года по сентябрь 2020 года.

Результаты анализа публикаций в средствах массовой информации позволили сформулировать ряд выводов. Всего проанализированы 60 публикаций в различных федеральных СМИ. Результаты представлены в таблице 1.

Прежде чем перейти к анализу данных, представленных в Таблице 1, составим хронологию ключевых событий протестной кампании по данным обработанных СМИ.

3 августа 2020 года работники «Башкирской содовой компании» начали вырубку леса для дальнейшей работы спецтехники. 9 августа активисты выстроились в живую цепь вокруг шихана, по разным оценкам в акции принимали участие от полутора до пяти тысяч человек. Обратим внимание, что публикаций в федеральных СМИ, связанных с многочисленным флешмобом «Живая цепь», не было обнаружено в ходе контент-анализа.

Наибольшее количество публикаций в федеральных средствах массовой информации выходит после видеообращения Максима Галкина в своем блоге в Instagram, которое было опубликовано 16 августа 2020 года. В тот же день публикации о протестах на шихане Куштау выходят в 22 федеральных СМИ, а 17 августа – в еще 10.

Вечером 17 августа глава Башкирии Радий Хабиров заявил об остановке работ на шихане [18].

**Таблица 1.** Упоминание медийных личностей, которые высказывают поддержку экоактивистам

Дата публикации (2020 г.)	Количество публикаций в федеральных СМИ	
	с упоминанием медийных личностей	без упоминания медийных личностей
10 августа		4
11 августа		1
12 августа	3	1
13 августа		
14 августа	1	1
15 августа		3
16 августа	22	1
17 августа	10	1
18 августа	3	1
19 августа		4
26 августа		2
2 сентября		1
5 сентября		1
<b>Итого</b>	<b>39</b>	<b>21</b>

Подводя итог анализа, отметим, что обращение медийной личности, блогера во время протестной кампании в данном кейсе становится дополнительным информационным поводом для федеральных средств массовой информации. Видеообращение лидера общественного мнения, блогера в некоторых аспектах может стать общественным резонансом и оказать влияние на настроения граждан.

## 6. Заключение

В августе 2020 года на территории Башкирии произошел конфликт между представителями «Башкирской содовой компании» и активистами, связанный с вопросом использования шихана Куштау в промышленном производстве соды. Описывая данную протестную кампанию, необходимо отметить, что с организационной точки зрения кампания по защите шихана похожа на протесты Шиес (разбивание лагеря, системное дежурство активистов, столкновения с другой стороной конфликта и т.д.).

Для настоящего исследования наиболее важно, что региональные активисты оказались в информационном вакууме по нескольким причинам:

- о шиханах мало известно, необходима дополнительная информационная работа;
- региональные СМИ долгое время показывали только точку зрения представителей БСК о необходимости разработки шихана.

В ходе настоящего исследования было выявлено, что публичный комментарий медийной личности в своем блоге в сети Интернет может стать дополнительным информационным поводом для федеральных средств массовой информации. Данный вывод сделан на основе изучения публикаций в федеральных СМИ, которые были посвящены протестной кампании в Республике Башкортостан против уничтожения объекта всемирного геологического наследия горы-шихана Куштау в 2020 году.

Подводя итоги настоящей работы отметим, что сегодня медийные личности, блогеры, инфлюэнсеры, лидеры общественного мнения оказывают влияние не только на своих подписчиков при принятии решений (речь о кампании по принятию поправок в Конституцию), но и воздействуют на средства массовой информации. Посты, видеообращения блогеров в социальных сетях создает дополнительный информационный повод для подготовки публикации в средствах массовой информации. А это значит сегодня участие лидеров общественного мнения в протестной кампании может оказать значительную поддержку активистам в проведении информационной кампании.

## Благодарности

Статья подготовлена в рамках исследования, финансируемого за счет гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых МД-855.2020.6 «Мобилизация и демобилизация в современных практиках протестной активности»

## Литература

- [1] Болотнов А.В. Типы публицистов как информационно-медийных языковых личностей // Вестник Томского государственного педагогического университета. 2019. № 9 (206). С. 111-120.
- [2] Болотнов А.В. Текстовая деятельность как отражение коммуникативного и когнитивного стилей информационно-медийной языковой личности. Томск: Изд-во Томского ЦНТИ, 2015. 274 с.
- [3] Гигаури Д.И., Гугоров В.А., Ширинянц А.А. Youtube-блогеры как лидеры общественного мнения молодёжи: новые технологии формирования идентичности в виртуальном пространстве // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2019. №3 (60). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/youtube-blogery-kak-lidery-obschestvennogo-mneniya-molodyozhi-novye-tehnologii-formirovaniya-identichnosti-v-virtualnom> (дата обращения: 10.06.2021).
- [4] Чумаченко З.М. Рост влияния инфлюенсеров на политический PR в России на примере кампании за поправки в конституцию РФ 2020 года // Социально-гуманитарные знания. 2021. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rost-vliyaniya-inflyuenserov-na-politicheskiy-pr-v-rossii-na-primere-kampanii-za-popravki-v-konstitutsiyu-rf-2020-goda> (дата обращения: 10.06.2021).
- [5] Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162586/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162586/) (дата обращения: 10.06.2021).
- [6] Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 09.03.2021) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 20.03.2021). Статья 10.2. утратила силу. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61798/4b8c9d91129d1c9967139e2e3130903680a517e0/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/4b8c9d91129d1c9967139e2e3130903680a517e0/) (дата обращения: 10.06.2021).
- [7] Роскомнадзор прекращает вести реестр блогеров. – URL: <https://rkn.gov.ru/news/rsoc/news48342.htm> (дата обращения: 10.06.2021).
- [8] Спасти гору от соды. Как активисты в Башкирии борются за сохранение уникального шихана Куштау. – URL: <https://takiedela.ru/news/2020/02/11/shikhany/> (дата обращения: 10.06.2021).
- [9] Конфликт вокруг Куштау: хронология, участники и подробности. – URL: <https://polit.ru/article/2020/08/19/kushtau/> (дата обращения: 10.06.2021).
- [10] Видео обращение В.В.Путину от жителей Деревни Урняк у подножья шихана Куштау Башкортостан. – URL: [https://youtu.be/lmQ\\_izQgvs0](https://youtu.be/lmQ_izQgvs0) (дата обращения: 10.06.2021).
- [11] Активисты из Башкирии просят Леонардо Ди Каприо защитить Куштау. – URL: [https://vk.com/wall-13323944\\_25988](https://vk.com/wall-13323944_25988) (дата обращения: 10.06.2021).
- [12] Горбачева К.И. Манипуляции общественным сознанием в экологическом конфликте на Куштау // Власть и элиты. 2020. Т. 7, № 1. С. 204–231.
- [13] Юрий Шевчук. В Башкирии достаточно альтернативных месторождений для БСК, позволяющих сохранить шиханы. – URL: <https://www.youtube.com/watch?v=sA0afWE6yHI> (дата обращения: 10.06.2021).

- [14] Юрий Шевчук о разговоре с Радием Хабировым о Куштау: «Остались каждый при своем мнении». – URL: <https://www.idelreal.org/a/30314239.html> (дата обращения: 10.06.2021).
- [15] Куштау – новый русский Шиес. – URL: <https://varlamov.ru/3997095.html> (дата обращения: 10.06.2021).
- [16] Помните, я вам рассказывал про Куштау в Башкирии? – URL: [https://vk.com/wall-24946565\\_1904689](https://vk.com/wall-24946565_1904689) (дата обращения: 10.06.2021).
- [17] Ксения Собчак. В Куштау меня встретили с невероятным теплом и гостеприимством. – URL: <https://www.instagram.com/p/CEYqfnwAu4q/> (дата обращения: 10.06.2021).
- [18] Глава Башкирии заявил об остановке работ на горе Куштау. – URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5f3945079a79475e09485a16?> (дата обращения: 10.06.2021).

## Involvement of Media Personalities in Regional Protest Campaigns

J. Palacheva, A. Sokolov

P.G. Demidov Yaroslavl State University

Modern protest campaigns are characterized by a high rate of dissemination of the information agenda. This is due to the active use of social networks and mass media by the protesters. The main purpose of this article is to identify the features of the participation of media personalities in the protest. Since the participation, the comment of a well-known person can become an additional information occasion in the coverage of the protest in the media. This article will consider the case of the protest campaign in the Republic of Bashkortostan against the destruction of the world Geological heritage site of Mount shikhan Kushtau in 2020.

**Keywords:** protest, internet, blogger.

**Reference for citation:** Palacheva J., Sokolov A. Involvement of Media Personalities in Regional Protest Campaigns // *The State and Citizens in the Electronic Environment. Vol. 5 (Proceedings of the XXIV International Joint Scientific Conference «Internet and Modern Society»*, IMS-2021, St. Petersburg, June 24-26, 2021). - St. Petersburg: ITMO University, 2021. P. 1 8 – 146. DOI: 10.17586/2541-979X-2021-5-1 8-146.

## Reference

- [1] Bolotnov A.V. Types of publicists as information-media linguistic personalities // *Bulletin of Tomsk State Pedagogical University*. 2019. № 9 (206). pp. 111-120. [In Russian]
- [2] Bolotnov A.V. Textual activity as a reflection of the communicative and cognitive styles of the information-media linguistic personality // *Tomsk: Publishing House of the Tomsk Central Research Institute*. 2015. 274 p. [In Russian]
- [3] Gigauri D.I., Gutorov V.A., Shirinyants A.A. Youtube bloggers as leaders of public opinion of youth: new technologies of identity formation in the virtual space // *Caspian region: politics, economy, culture*. 2019. No.3 (60). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/youtube-blogery-kak-lidery-obschestvennogo-mneniya-molodyozhi-novyte-tehnologii-formirovaniya-identichnosti-v-virtualnom> (accessed: 10.06.2021). [In Russian]
- [4] Chumachenko Z.M. The growth of the influence of influencers on political PR in Russia on the example of the campaign for amendments to the constitution of the Russian Federation in 2020 // *Socio-humanitarian Knowledge*. 2021. No.2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rost-vliyaniya-inflyuenserov-na-politicheskiy-pr-v-rossii-na>

- primere-kampanii-za-popravki-v-konstitutsiyu-rf-2020-goda (accessed: 10.06.2021). [In Russian]
- [5] Federal law "On amendments to the Federal law "On information, information technologies and information protection" URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162586/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162586/) (date of access: 10.06.2021). [In Russian]
- [6] Federal law dated 27.07.2006 No. 149-FZ (ed. from 09.03.2021) "On information, information technologies and protection of information" (Rev. and EXT., joined. effective from 03/20/2021). Article 10.2. The URL has become invalid: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61798/4b8c9d91129d1c9967139e2e3130903680a517e0/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/4b8c9d91129d1c9967139e2e3130903680a517e0/) (accessed: 10.06.2021). [In Russian]
- [7] Roskomnadzor stops keeping a register of bloggers URL: <https://rkn.gov.ru/news/rsoc/news48342.htm> (accessed: 10.06.2021). [In Russian]
- [8] Save the mountain from soda. How activists in Bashkiria are fighting for the preservation of the unique shikhan Kushtau URL: <https://takiedela.ru/news/2020/02/11/shikhany/> (accessed: 10.06.2021). [In Russian]
- [9] The conflict around Kushtau: chronology, participants and details URL: <https://polit.ru/article/2020/08/19/kushtau/> (accessed: 10.06.2021). [In Russian]
- [10] Video appeal to V.V.Putin from the residents of the Village of Urnyak at the foot of shikhan Kushtau Bashkortostan. URL: [https://youtu.be/lmQ\\_izQgvs0](https://youtu.be/lmQ_izQgvs0) (date of appeal: 10.06.2021).
- [11] Activists from Bashkiria ask Leonardo DiCaprio to protect Kushtau URL: [https://vk.com/wall-13323944\\_25988](https://vk.com/wall-13323944_25988) (date of address: 10.06.2021). [In Russian]
- [12] Gorbacheva K.I. Manipulations of public consciousness in the ecological conflict in Kushtau // Power and elites. 2020. vol. 7, No. 1. pp. 204-231. [In Russian]
- [13] Yuri Shevchuk. In Bashkiria, there are enough alternative deposits for BSK, allowing to preserve the shikhany URL: <https://www.youtube.com/watch?v=sA0afWE6yHI> (date of address: 10.06.2021). [In Russian]
- [14] Yuri Shevchuk about a conversation with Radiy Khabirov about Kushtau: "Everyone has their own opinion" URL: <https://www.idelreal.org/a/30314239.html> (date of reference: 10.06.2021). [In Russian]
- [15] Kushtau - new Russian Shies URL: <https://varlamov.ru/3997095.html> (date of address: 10.06.2021). [In Russian]
- [16] Do you remember I told you about Kushtau in Bashkiria? URL: [https://vk.com/wall-24946565\\_1904689](https://vk.com/wall-24946565_1904689) (accessed: 10.06.2021). [In Russian]
- [17] Ksenia Sobchak. In Kushtau, I was greeted with incredible warmth and hospitality. URL: <https://www.instagram.com/p/CEYqfnwAu4q/> (date of address: 10.06.2021). [In Russian]
- [18] The head of Bashkiria announced the suspension of work on Mount Kushtau URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5f3945079a79475e09485a16> ? (accessed: 10.06.2021). [In Russian]

## Сведения об авторах

**Бакалец Дарья Андреевна**, Санкт-Петербургский государственный университет, студент кафедры государственного и муниципального управления Высшей школы менеджмента, ORCID 0000-0001-9448-2431.

**Видясова Людмила Александровна**, кандидат социологических наук, Университет ИТМО, начальник отдела мониторинговых исследований Центра технологий электронного правительства Института дизайнера и урбанистики, ORCID 0000-0002-8006-7066.

**Гиленко Евгений Валерьевич**, кандидат экономических наук, Санкт-Петербургский государственный университет, доцент кафедры государственного и муниципального управления Высшей школы менеджмента, ORCID 0000-0001-6539-0212.

**Голубева Анастасия Алексеевна**, кандидат экономических наук, Санкт-Петербургский государственный университет, доцент кафедры государственного и муниципального управления Высшей школы менеджмента, академический директор программы бакалавриата «Государственное и муниципальное управление», ORCID 0000-0001-5191-8928.

**Добролюбова Елена Игоревна**, кандидат экономических наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления, ORCID 0000-0002-9405-4936.

**Кабанов Юрий Андреевич**, НИУ Высшая школа экономики – Санкт-Петербург, старший преподаватель Департамента политологии и международных отношений, научный сотрудник Центра сравнительных исследований власти и управления, ORCID 0000-0002-4011-2010.

**Мамай Евгений Алексеевич**, кандидат юридических наук, Нижегородская академия МВД России, доцент, ORCID 0000-0002-9386-2747.

**Мисников Юрий Георгиевич**, PhD in Political Communication, Университет ИТМО, аналитик отдела мониторинговых исследований Центра технологий электронного правительства Института дизайнера и урбанистики, ORCID 0000-0002-1948-619X.

**Низомутдинов Борис Абдуллохонович**, Университет ИТМО, аспирант Института дизайнера и урбанистики, ведущий аналитик отдела мониторинговых исследований Центра технологий электронного правительства ORCID 0000-0002-4090-9564.

**Палачева Юлия Алексеевна**, Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова, аспирант кафедры социально-политических теорий, ORCID 0000-0003-2639-1970.

**Панфилов Георгий Олегович**, Университет ИТМО, аспирант Центра технологий электронного правительства Института дизайнера и урбанистики, ORCID 0000-0002-4085-8998

**Смаль Светлана Владимировна**, кандидат политических наук, доцент, Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена, доцент кафедры политологии, ORCID 0000-0003-1924-8914.

**Соколов Александр Владимирович**, доктор политических наук, Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова, заведующий кафедрой социально-политических теорий, ORCID 0000-0002-7325-8374.

**Филатова Ольга Георгиевна**, кандидат философских наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный университет, доцент кафедры связей с общественностью в политике и государственном управлении Института «Высшая школа журналистики и массовых коммуникаций», ORCID 0000-0001-9568-1002.

**Чугунов Андрей Владимирович**, кандидат политических наук, Университет ИТМО, доцент Института дизайна и урбанистики, директор Центра технологий электронного правительства, ORCID 0000-0001-5911-529X.

**Шемончук Ирина Сергеевна**, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, младший научный сотрудник Центра технологий государственного управления, ORCID 0000-0002-3503-7511.

**Шиповалова Лада Владимировна**, доктор философских наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный университет, профессор, заведующая кафедрой философии науки и техники, ORCID 0000-0002-1989-1152.

## Авторский указатель

Бакалец Д.А.	76	Палачева Ю.А.	138
Вилясова Л.А.	126	Панфилов Г.О.	65
Гиленко Е.В.	76	Смаль С.В.	114
Голубева А.А.	76	Соколов А.В.	138
Добролюбова Е.И.	21	Филатова О.Г.	92
Кабанов Ю.А.	65	Чугунов А.В.	65
Мамай Е.А.	45	Шемончук И.С.	21
Мисников Ю.Г.	92	Шиповалова Л.В.	11
Низомутдинов Б.А.	126		



## Содержание

XXIV Международная объединенная научная конференция «Интернет и современное общество» (IMS-2021) .....	3
От редколлегии	
Чугунов А.В., Филатова О.Г. ....	7
<b>РАЗДЕЛ 1.</b>	
<b>КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ И ОБЩЕРОССИЙСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ</b>	
Институциональные взаимодействия в эпоху цифровых технологий: проблема концептуального анализа	
Шиповалова Л.В. ....	11
Перспективы цифровизации российского государственного управления: анализ ведомственных программ цифровой трансформации	
Добролюбова Е.И., Шемончук И.С. ....	21
Правосубъектность физического лица в системе цифровых отношений: исходная точка правового регулирования	
Мамай Е.А. ....	45
<b>РАЗДЕЛ 2.</b>	
<b>РЕЗУЛЬТАТЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ</b>	
Мониторинг электронного участия в регионах России: результаты исследований 2020 – 2021 гг.	
Кабанов Ю.А., Панфилов Г.О., Чугунов А.В. ....	65
Факторы участия граждан в инициативном бюджетировании на уровне местного самоуправления (на примере Южно-Приморского муниципального округа Санкт-Петербурга)	
Голубева А.А., Бакалец Д.А., Гиленко Е.В. ....	76
Сервисы электронного участия в муниципалитетах Санкт-Петербурга: тестирование экосистемного подхода	
Мисников Ю.Г., Филатова О.Г. ....	92
Обзор социальной политики в Санкт-Петербурге: запрос на цифровизацию	
Смаль С.В. ....	114
Выявление активных пользователей групп районных администраций Санкт-Петербурга в социальной сети ВКонтакте	
Низомутдинов Б.А., Видясова Л.А. ....	126
Вовлечение медийных личностей в региональные протестные кампании	
Палачева Ю.А., Соколов А.В. ....	138
Сведения об авторах .....	147
Авторский указатель.....	149
Содержание .....	151

Государство и граждане в электронной среде. Выпуск 5 (Труды XXIV Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2021, Санкт-Петербург, 24 – 26 июня 2021 г. Сборник научных трудов). — СПб: Университет ИТМО, 2021. — 152 с.

Сборник научных трудов

**Государство и граждане в электронной среде**

**Выпуск 5**

Под редакцией А.В. Чугунова и О.Г. Филатовой  
Дизайн обложки С.Н. Ушаков  
Оригинал-макет П.В. Смирнова  
Редакционно-издательский отдел Университета ИТМО  
Зав. РИО Н.Ф. Гусарова  
Подписано к печати \_\_\_\_\_  
Заказ № \_\_\_\_\_  
Тираж 100 экз.

Университет ИТМО. 197101, Санкт-Петербург,  
Кронверкский пр., 49, Лит. А.