

Политические институты, процессы, технологии

УДК 323+353

DOI: 10.17072/2218-1067-2024-2-25-35

ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ЭЛЕКТРОННОГО УЧАСТИЯ В РОССИИ: ВЗГЛЯД ИЗ РЕГИОНОВ

А. В. Чугунов, Г. О. Панфилов, Ю. А. Кабанов

Чугунов Андрей Владимирович, кандидат политических наук, директор Центра технологий электронного правительства,

Университет ИТМО, Санкт-Петербург, Россия.

E-mail: chugunov@itmo.ru (ORCID: 0000-0001-5911-529X).

Панфилов Георгий Олегович, аспирант, аналитик Центра технологий электронного правительства, Университет ИТМО, Санкт-Петербург, Россия.

E-mail: panfilovgeorg@gmail.com (ORCID: 0000-0002-4085-8998).

Кабанов Юрий Андреевич, старший преподаватель Департамента политологии и международных отношений,

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»;

аналитик Центра технологий электронного правительства,

Университет ИТМО, Санкт-Петербург, Россия.

E-mail: ukabanov@hse.ru (ORCID: 0000-0003-3607-3618. ResearcherID: C-2534-2013).

Аннотация

С 2020 г. федеральными органами власти предпринят ряд шагов, нацеленных на централизацию и унификацию механизмов электронного гражданского участия в регионах. Знаковым в этом отношении стало внедрение единой Платформы обратной связи, дублирующей часть функционала ранее существовавших региональных каналов. Субъекты РФ столкнулись с необходимостью, с одной стороны, исполнения федеральных указаний, с другой – определения судьбы собственных платформ электронного участия. В настоящем исследовании предпринимается попытка анализа реакции субъектов РФ на новую политику и оценки влияния федеральных проектов на выравнивание регионов, а также предлагается решение проблемы информационной асимметрии. Анализ основан на количественном анализе авторского Мониторинга электронного участия за 2020–2023 гг., а также обобщении интервью с представителями региональных и муниципальных органов власти. Результаты исследования свидетельствуют о складывании на данном этапе двойственной ситуации, при которой централизация сопровождается сохранением большинством регионов собственных успешных проектов. При этом выравнивание на уровне стандартов пока не выливается в равенство «предложения» электронного участия со стороны регионов. Новые федеральные инициативы действительно нацелены на минимизацию проблемы информационной асимметрии, но большая «прозрачность» регионов для центра воспринимается субъектами в основном в контексте интеграции уровней власти в решении общих управленческих задач. При этом важным вызовом остается учет специфики отдельных субъектов при разработке централизованных систем.

Ключевые слова: электронное участие; регионы России; Платформа обратной связи; асимметрия информации; принципал-агентские отношения.

В начале 2020 г., по итогам Совета по развитию местного самоуправления, президентом РФ были сформулированы поручения, направленные на существенные изменения в системе электронного гражданского участия в России.¹ Прежде всего, речь идет о таких федеральных проектах, как Платформа обратной связи «Госуслуги. Решаем вместе» (ПОС) и центры управления регионами (ЦУР), с появлением

© Чугунов А. В., Панфилов Г. О., Кабанов Ю. А., 2024

¹ Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления (2020) [Электронный ресурс], Президент России. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919> (дата обращения: 20.11.2023).

которых исследователи связывают новый курс на централизацию и унификацию подходов субъектов к поддержанию обратной связи с гражданами (Filatova, Chugunov and Bolgov, 2023). Главная цель этих инициатив, озвученная президентом, заключается в том, чтобы «эффективнее и быстрее решать проблемы, с которыми сталкиваются люди в повседневной жизни». Кроме того, была затронута и задача выравнивания возможностей регионов: «Если где-то своих денежных средств не хватает, бюджетных средств, значит, нужно поддержать такие начинания из бюджетов других уровней».2

Однако новые каналы обратной связи с гражданами появляются не в вакууме: до 2020 г. абсолютное большинство субъектов уже имели собственные платформы электронного участия (Kabanov, Chugunov and Panfilov, 2023), многие были встроены в региональные управленческие процессы, связанные со сбором обратной связи или решением местных проблем (Kabanov and Chugunov, 2017; Gritsenko and Indukaev, 2021). В подобных условиях внедрение федеральных инициатив должно каким-то образом повлиять на сложившиеся паттерны взаимодействия органов власти и общества, информационный обмен между уровнями власти и в целом на роль электронного участия в региональном управлении. Научное осмысление этих трансформаций находится на начальном этапе.

В данной статье происходящие изменения рассмотрены с позиции регионов. Нас интересует, во-первых, то, как внедрение ПОС влияет на динамику «предложения», то есть количество и качество инициативных каналов электронного участия, а также на выравнивание уровня развития регионов в этой области. Во-вторых, важно определить, как новые проекты интерпретируются региональными властями, каким возможностям и трудностям при их использовании они уделяют внимание.

Для ответа на эти вопросы мы анализируем как количественные, так и качественные данные, что позволяет получить более точную картину трансформации системы электронного участия на региональном уровне. Мы опираемся на оригинальный Мониторинг электронного участия в России, проведенный командой исследовательского проекта за 2020–2023 гг. (Панфилов, Волкова, Чугунов, 2023). Кроме того, мы приводим обобщенные итоги интервью с представителями органов власти, собранные коллективом в 2022–2023 гг.

Электронное участие и эффекты (де-)централизации

Вопросы (де-)централизации и развития электронного участия соприкасаются как минимум в двух плоскостях, первая из которых относится к стратегии имплементации. В сравнительном анализе внедрения электронного правительства в США и Казахстане М. Кассен вводит понятия «электронный федерализм» (e-Federalism) и «электронный централизм» (e-Centralism), которые отличаются по степени автономии субнациональных властей и влияния центрального правительства на создание цифровых проектов (Kassen, 2015). К недостаткам первого исследователь относит значительный уровень наблюдаемых различий от одного региона к другому, что обусловлено разницей в мотивации и ресурсной обеспеченности, а также трудности в интеграции разных уровней. При «электронном централизме», напротив, регионы получают помощь из центра в виде финансовой и методической поддержки, однако лишаются при этом возможности влиять на принимаемые решения и инициировать собственные проекты (Ibid: 152–154).

Во многом по второму сценарию шло развитие электронного правительства в России, с преобладающей ролью федерального правительства, единых стандартов и технологических решений (Gritsenko and Zherebtsov, 2021). Однако, в отличие от электронного правительства, развитие электронного участия на региональном и муниципальном уровнях отличалось большей степенью разнообразия и децентрализации. Вплоть до появления федеральных каналов субъекты в основном сами инициировали различные проекты по сбору обратной связи. Соответственно, и количество, и качество этих проектов заметно варьировались в зависимости от локальных факторов – эффективности регионального управления и обеспеченности ресурсами (Kabanov, Chugunov, Panfilov, 2023).

В теории новый федеральный курс, сопряженный с унификацией и появлением типовых решений, должен способствовать выравниванию этих диспропорций: регионы смогут экономить свои ресурсы и постепенно будут отказываться от инициативных каналов в пользу федерального проекта. Здесь, впрочем, стоит отметить, что «централизм» в реализации электронного правительства все равно не искоренил всех различий в возможностях регионов и качестве предоставления электронных

1 Заседание Совета по развитию местного самоуправления (2020) [Электронный ресурс], *Президент России*. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62701> (дата обращения: 20.11.2023).

2 Там же.

сервисов (Kabanov and Sungurov, 2016). В системе федеративных отношений России субъекты по-прежнему остаются ключевыми исполнителями, и многое зависит от их эффективности управления и ресурсной обеспеченности (Starodubtsev, 2018).

Второй важный аспект связан с тем, как электронное участие встраивается в систему взаимоотношений центра и регионов. Федерализм, включая и его российский вариант, зачастую характеризуется проблемой принципал-агентских отношений (Klimovich, 2023), под которой понимается ситуация, когда «агент имеет информационное преимущество перед принципалом и предпринимает действия, которые влияют на выигрыши обоих игроков» (Miller, 2005: 203–204). Ядром этой проблемы является асимметрия информации, которая в федеративных государствах проявляется в том, что «центральные органы власти редко могут сформировать достоверное представление об экономической, политической и социальной ситуации в регионах», что может снижать эффективность политики (Либман, 2014: 9).

В этом контексте появление федеральных проектов видится попыткой решения информационной асимметрии между различными уровнями власти. Довольно часто исследователи отмечают, что интернет-платформы, в том числе социальные сети, для государства являются не только способом вовлечения граждан в публичную политику или реагирования на проблемы, но также и ценным источником управленческой информации, что особенно ярко показано на примере Китая (He and Warren, 2011; Lorentzen, 2014; Dimitrov, 2015; Kornreich, 2019). Так, согласно исследованию Дж. Чен, система петиций позволяет повысить управляемость и легитимность многоуровневой системы в Китае, «смягчая проблему асимметрии информации, которая возникает, когда центральное правительство располагает меньшим количеством информации, чем правительства более низкого уровня» (Chen, 2016: 2). Кроме того, потенциальное внимание центральной власти в КНР к местным проблемам повышает отзывчивость местных властей на обращения граждан (Chen, Pan and Xu, 2016).

Как показывают работы, посвященные России, региональные власти также используют свои каналы для контроля за деятельностью нижестоящих органов власти и низовой бюрократии (Gritsenko and Indukaev, 2021). С внедрением ПОС этот механизм по логике должен захватывать все уровни власти – от муниципального до федерального. При этом для того, чтобы эта система работала эффективно, нужны стимулы (incentives), которые один уровень создает для другого (Miller, 2005). Соответственно, значение ПОС и ЦУР как информационного и управленческого инструмента также будет зависеть от того, насколько активно регионы включены в эту инициативу и какие стимулы для этого создаются.

Таким образом, и централизация, и децентрализация в имплементации электронных сервисов имеют как свои преимущества, так и недостатки. К основным эффектам централизованного подхода чаще относят выравнивание регионов, а также усиление контроля за их деятельностью и снижение информационной асимметрии между уровнями власти. Однако эти эффекты не следуют с неизбежностью и нуждаются в эмпирическом изучении.

Централизация и региональные каналы электронного участия

В какой степени федеральные инициативы повлияли на региональные проекты и в целом на выравнивание субъектов? Для ответа на этот вопрос мы прежде всего обращаемся к данным Мониторинга электронного участия в России (Панфилов, Волкова and Чугунов, 2023), который проводится коллективом проекта для оценки шести наиболее популярных типов электронного участия в регионах и муниципалитетах: открытый бюджет, инициативное бюджетирование, сообщения о проблемах, электронные инициативы, электронные голосования, краудсорсинг. Каждый канал электронного участия оценивается в соответствии с разработанной системой индикаторов (Chugunov et al., 2020). В данной статье мы приводим данные четырех этапов мониторинга (2020–2023). Прежде всего, нас интересует динамика количества региональных каналов электронного участия за указанный период, представленная на рис. 1.

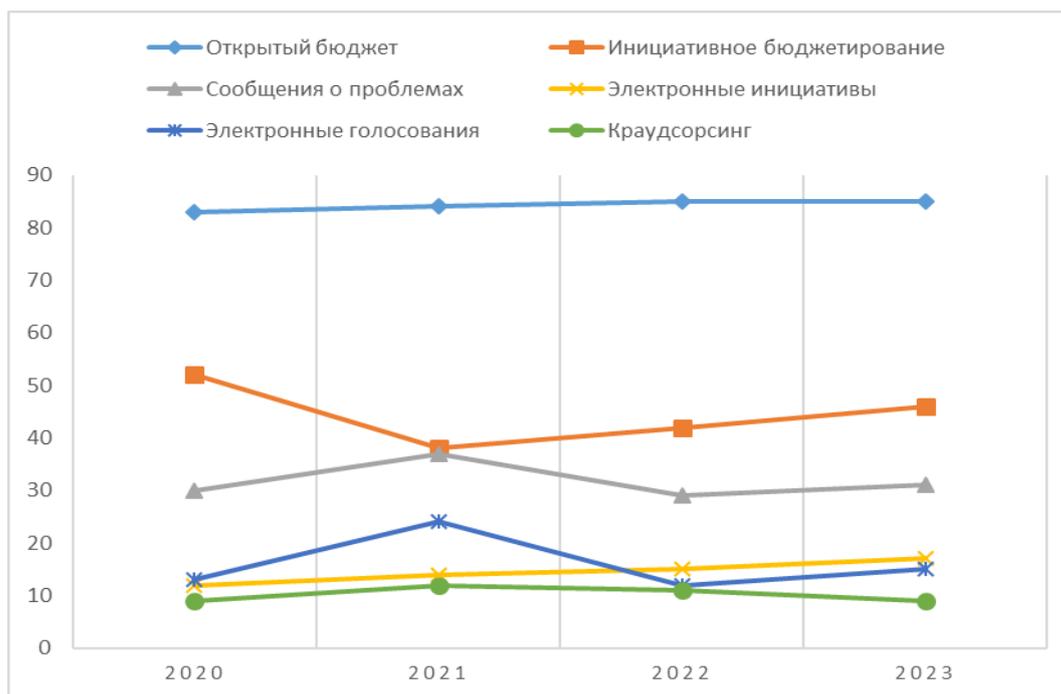


Рис. 1. Количество региональных каналов электронного участия по типам (2020–2023).
Источник: рисунок авторов на основе данных Мониторинга электронного участия в России

В целом федеральные требования и до внедрения новых проектов оказывали заметное влияние на развитие отдельных каналов электронного участия. В частности, это относится к «открытым бюджетам», наличие которых определяется рядом федеральных нормативных требований.¹ Ввиду этого этот тип каналов является стабильно распространенным в большинстве субъектов. Количество каналов инициативного бюджетирования снизилось до появления федеральных инициатив, однако после этого регионы, напротив, проявили заметную активность в их создании. Вероятно, здесь также не обошлось без федерального импульса: в это время появляется федеральный ресурс НИФИ Минфина, где публикуется информация по инициативному бюджетированию, в том числе на региональном и муниципальном уровнях.² Напротив, регионы проявляют мало интереса к другим платформам (электронные инициативы и краудсорсинг), которые не регулируются «сверху».

В контексте данного исследования интересна динамика каналов, посвященных сообщениям о проблемах и электронным голосованиям, поскольку именно они дублируются федеральной ПОС. Заметно, что после появления ПОС количество региональных каналов со схожим функционалом заметно сократилось. В 2022 г. зафиксировано сокращение каналов сообщений о проблемах с 37 до 29, а электронных голосований – с 24 до 12. Однако эта тенденция не получила развития: уже в 2023 г. количество таких каналов даже несколько увеличилось. Более глубокий анализ данных мониторинга показывает, что закрылись как малоиспользуемые и недостаточно развитые каналы, так и вполне успешные, например, порталы «Вечевой колокол» (Новгородская область) и «Народная экспертиза» (Ленинградская область). Иными словами, появление ПОС открыло для некоторых субъектов возможность оптимизировать свои ресурсы, в ряде случаев это коснулось также качественных и активно используемых региональных каналов, но пока не привело к массовому исчезновению инициативных проектов.

Чтобы проследить взаимосвязь между развитием региональных и федеральных каналов электронного участия, мы решили сопоставить данные мониторинга (средний балл за 2020–2023 гг.) и показатели Рейтинга регионов по внедрению ПОС от Минцифры, где оценивается активность импле-

¹ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 07.05.2013 № 104-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145985/ (дата обращения: 11.11.2023); Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме [Электронный ресурс]: Приказ Минфина России от 22.09.2015 № 145н. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_186396/ (дата обращения: 11.11.2023).

² Инициативное бюджетирование. Проект НИФИ Минфина России. URL: <https://budget4me.ru/> (дата обращения: 12.11.2023).

ментации и использования новой платформы (данные на июнь 2023 г.).¹ Между этими показателями обнаруживается значимая положительная, но слабая корреляция (.343, значимость на уровне .001). В целом у регионов с развитыми собственными каналами электронного участия есть небольшое преимущество при внедрении ПОС, но его нельзя назвать определяющим. Более четко особенности регионов прослеживаются на диаграмме рассеяния (рис. 2).

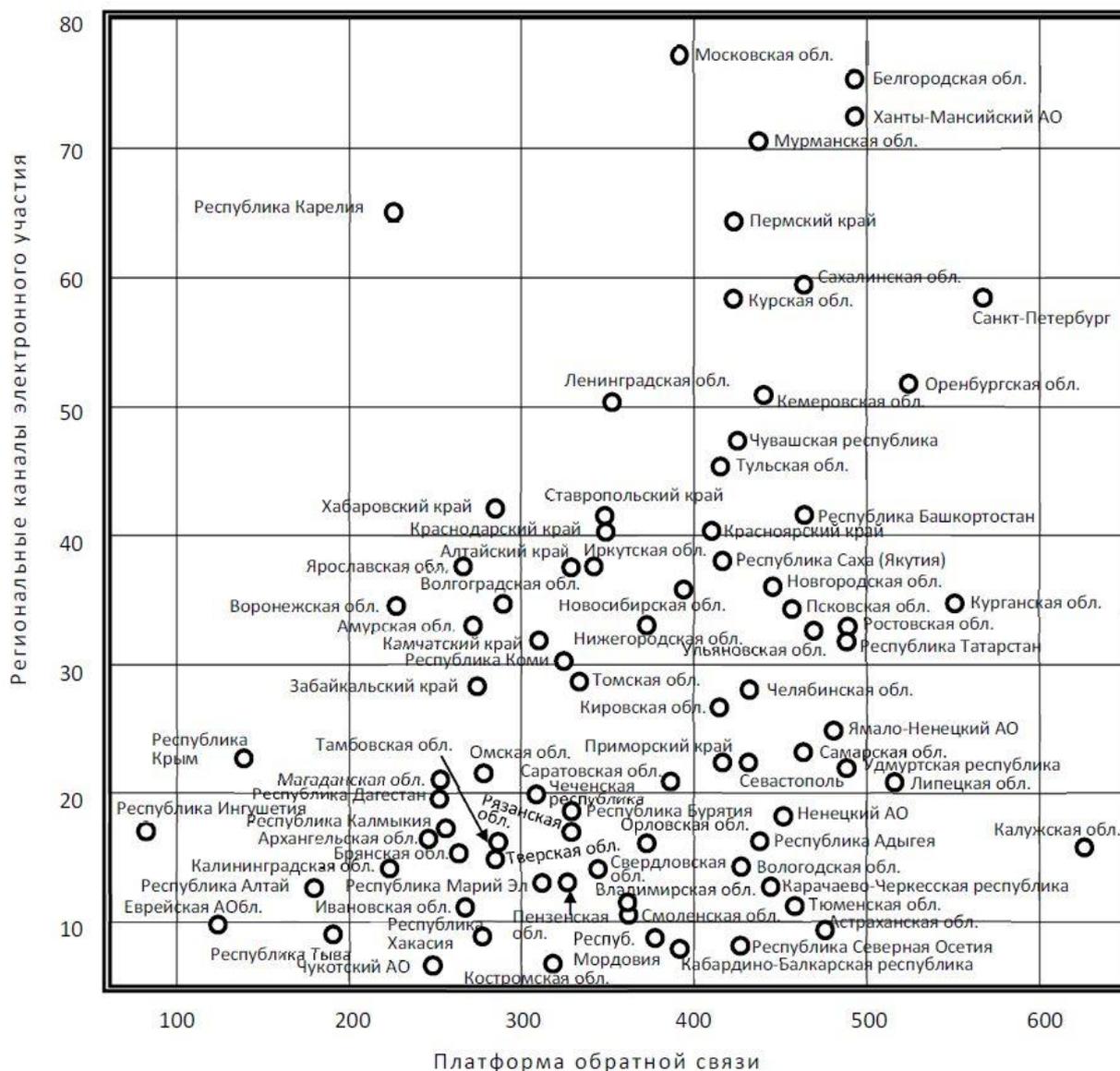


Рис. 2. Диаграмма рассеяния по показателям развития регионами собственных каналов электронного участия и ПОС. Источник: рисунок авторов по данным Мониторинга электронного участия в России и Рейтинга субъектов РФ по внедрению Платформы обратной связи

Регионы – лидеры по развитию собственных каналов (Белгородская область, Ханты-Мансийский АО, Санкт-Петербург и др.) также успешно внедряют и федеральный проект. В то же самое время регионы, которые не были так активны в имплементации собственных сервисов, показывают различную динамику внедрения ПОС: некоторые субъекты (например, Еврейская автономная область, Ингушетия) пока испытывают сложности с ее реализацией. Но появились и новые лидеры: ярким примером здесь является Калужская область, похожая ситуация наблюдается в Курганской, Липецкой областях и ряде других субъектов. На рис. 2 эти регионы располагаются в правом нижнем сегменте диаграммы.

¹ Рейтинг субъектов Российской Федерации по внедрению Платформы обратной связи за 1.01.23–30.06.23 [Электронный ресурс]. URL: <https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2022/10/rejting.pdf> (дата обращения: 12.11.2023).

Если учесть тот факт, что ПОС имеет начальный этап развития, можно сказать, что представленные данные вряд ли отражают устойчивое положение регионов, однако можно сделать ряд промежуточных выводов. В некоторых субъектах федеральные проекты действительно становятся альтернативой собственным каналам электронного участия, которые до этого реализовывались не так активно. При этом имеются случаи, когда на региональном уровне закрывались и вполне успешные и востребованные гражданами ресурсы. Вероятно, играют роль не только соображения экономии ресурсов, но и стимулы, которыми сопровождается продвижение ПОС в регионах: в частности, включение дополнительных индикаторов эффективности и рейтингование.¹ Кроме того, может иметь место и снижение издержек: как показывает наше предыдущее исследование, развитие ПОС (в отличие от собственных каналов) статистически не связано с размером ИКТ-бюджета (Кабанов, Чугунов, 2023). Отдельные регионы, таким образом, получили возможность компенсировать отсутствие своих каналов и «догнать» лидеров. Однако пока регионы не последовали за новым трендом с одинаковой скоростью. Кроме того, активное развитие федеральных проектов ЦУР и ПОС пока незначительно сказывается на количестве и качестве региональных сервисов. Отдельные каналы в 2021–2023 гг. были закрыты, но большинство успешных инициатив продолжает функционировать на том же уровне. Таким образом, говорить о выравнивании пока преждевременно.

Имплементация ПОС и ЦУР в восприятии региональных экспертов

Изучение количественных трендов уместно дополнить взглядом тех, кто непосредственно вовлечен в реализацию новых проектов на местах. Здесь мы обобщаем данные, полученные по итогам полуструктурированных интервью с представителями региональных органов власти различных субъектов РФ, большинство из которых напрямую вовлечены в процессы субнациональной цифровизации. Всего исследовательским коллективом было проведено 52 интервью продолжительностью от 15 до 60 минут.

Некоторые из опрошенных действительно отмечают тренд на выравнивание регионов: *«Наверное, различия есть. ... Но сейчас, на мой взгляд, идет выравнивание этих каналов, в том числе и через использование опыта других регионов»*.² Под выравниванием эксперты прежде всего понимают появление единых стандартов, технологических и управленческих решений (*«единой системы»*), одновременно подчеркивая, что с точки зрения реализации межрегиональная дифференциация по-прежнему сохраняется в силу ряда факторов: личностных характеристик (*«вовлеченность первого лица»*), квалификация и мотивация кадров), социально-культурных особенностей, инфраструктурно-технологических и ресурсных ограничений. Интервью в целом подтверждают наблюдение, вытекающее из количественного анализа: тенденция на выравнивание намечается (по крайней мере, на уровне требований), но пользуются субъекты этими возможностями по-разному. При этом, по видимому, по мере внедрения централизованной системы электронного участия детерминанты регионального развития будут меняться от структурных и ресурсных условий к акторам и их мотивации.

Второй важный сюжет связан с интерпретацией федеральных проектов в контексте решения информационной асимметрии. Отмечается, что *«платформа обратной связи прозрачна [для федеральных органов власти]»*,³ поэтому появление ПОС сопряжено с повышением осведомленности центра о том, что происходит на местах: *«Главная задача – это, чтобы федеральный центр видел, что происходит в регионе с точки зрения проблематики и тех вопросов, которые волнуют людей»*.⁴ Однако зачастую этот процесс объясняется не столько в контексте вертикального иерархического контроля, сколько в терминах создания некоего общего информационно-управленческого пространства: *«ПОС и ЦУР – это скорее институт, который помогает нам вместе решать поставленные государством перед нами задачи по взаимодействию с обществом и повышению качества жизни. Так что он воспринимается как инструмент интеграции, а не как инструмент контроля»*.⁵ В схожем ключе другой эксперт говорит о системах ПОС и ЦУР как о *«об общем функциональном поле*

¹ В Минцифры России подвели итоги работы платформы обратной связи в 2020 году (2021) [Электронный ресурс]. *Минцифры*. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/40354/> (дата обращения: 12.11.2023).

² Интервью 1.

³ Интервью 6.

⁴ Интервью 8.

⁵ Интервью 2.

аналитического обеспечения управленческих решений. Решения региональные и федеральные должны быть синхронизированы на основе общих, понятных полей данных и алгоритмов их обработки».¹ В нескольких интервью прослеживается тезис, что повышенное внимание центра к поступающей от регионов информации будет способствовать большему вовлечению первого лица в местные проблемы, что может вылиться, например, в «*дополнительное финансирование, принятие каких-то решений, разработк[у] каких-то [федеральных] программ*».² Кроме того, это позволяет руководству субъектов обращать внимание на проблемы, которые необходимо решать в первую очередь: «*это система третьего мнения, экспертный инструмент, который позволяет как источник дополнительной информации (обратной связи) принимать решения*».³

В этом смысле ПОС и ЦУР интерпретируются не только как инструмент, полезный федеральным органам власти, но и как новый способ для регионов лучше понимать ситуацию у себя на местах: «*Федерация предоставляет современные удобные инструменты, которые помогают регионам наблюдать и мониторить то, что происходит у них с точки зрения общего среза, с инструментарием, который регионы не могут себе позволить, потому что они принципиально отличаются по бюджетам, технологиям, подходам*».⁴

В целом в интервью прослеживается точка зрения, что федеральные проекты направлены на снижение информационной асимметрии между уровнями власти, затрагивая в том числе и муниципальный уровень. Следствием этого процесса регионы прежде всего видят более оперативное решение ключевых вопросов, более полное понимание руководством страны специфических проблем регионов и создание общего управленческого пространства, что, впрочем, сопряжено с повышением ответственности одного уровня власти перед другим.

Если резюмировать ответы экспертов на вопрос о том, что происходит с инициативными региональными площадками, то можно заключить, что сокращение каналов, по их мнению, в основном продиктовано соображениями экономии ресурсов – и финансовых, и человеческих: «*Если у вас есть какое-то решение на уровне субъекта, вы либо интегрируете свое решение с общефедеральным, либо используете федеральные. Какие преимущества, когда вы используете федеральные? Это экономия средств и вообще ресурсов. Понятно, что создавать, сопровождать свое решение нужны ресурсы, в том числе ресурсы человеческие*».⁵ Особенно это релевантно в тех случаях, когда портал либо не пользовался большой популярностью у граждан, либо не был глубоко укоренен в управленческой системе региона. Например, в ответ на вопрос «*Как аргументировалось решение о закрытии собственного портала [название], где граждане могли оставлять свои сообщения?*» последовал такой ответ: «*Портал был не таким популярным, чтобы его оставлять, и вести собственный ресурс всегда дороже во всех смыслах*».⁶ Схожий ответ повторяется в других интервью: «*Первый аргумент – будет явное дублирование, второй, но не менее важный – трата лишних денег на сопровождение*».⁷

Сохранение региональных каналов также имеет под собой основания. Например, это может быть связано с тем, что в рамках единого решения трудно отразить весь необходимый субъектам функционал и специфику региона. Если канал не дублирует ПОС, активно используется гражданами и органами власти, к тому же не требует больших ресурсов, вероятность его сохранения высока. Для примера можно привести ответ на вопрос «*В чем причина сохранения сайта [название], который частично дублирует ПОС?*»: «*Совсем иная ситуация с системой [название системы]. Это собственная разработка ... и не требует средств на сопровождение и развитие. При этом обладает функционалом, отличным от ПОС.... Сотрудники ... используют ее как повседневный рабочий инструмент*».⁸

Таким образом, предварительно результаты интервью подтверждают ранее отмеченные выводы количественного анализа, что внедрение федеральных каналов не сопровождается массовым закрытием собственных региональных проектов. В первую очередь это происходит там, где возможные выгоды (расширенный функционал, укоренение в системах управления) несут меньше издержек

¹ Интервью 3.

² Интервью 4.

³ Интервью 7.

⁴ Интервью 5.

⁵ Интервью 4.

⁶ Интервью 9.

⁷ Интервью 10.

⁸ Интервью 10.

(трудовых и финансовых затрат). Ввиду этого по большей части наиболее вероятным сценарием для многих регионов остается сосуществование (местами – интеграция) прежних и новых каналов электронного участия. Характерно, что ряд регионов, которые сохранили свои разработки, обеспечив их интеграцию с федеральным каналом, показывают и высокие позиции в рейтинге ПОС, например, Белгородская область (см. рис. 2).

Возможно, позитивным стимулом в сторону большего развития федеральных проектов станет решение некоторых общих трудностей, которые были отмечены экспертами. Часто упоминаемым, но, по мнению опрошенных, преодолимым препятствием являются технические проблемы, которые возникают при интеграции и синхронизации различных государственных информационных систем. Также отмечаются периодические трудности, связанные с разграничением полномочий между различными уровнями власти, что может вести к неясным зонам ответственности и, как следствие, неэффективному решению задач. Кроме того, в централизованной системе трудно учесть специфику каждого региона: здесь могла бы помочь большая вовлеченность субъектов в процесс разработки общих решений с учетом их опыта и потребностей – такой тезис встречается в ряде мнений экспертов.

Заключение

Как показывают данные исследования, в большинстве регионов, в которых на момент внедрения ПОС уже функционировали собственные платформы, они были сохранены и в ряде случаев адаптированы под новую институциональную и информационную специфику, сформировавшуюся в результате централизации. Однако имелись и исключения: среди закрытых ресурсов оказались и успешно развивающиеся каналы. По мнению многих опрошенных региональных руководителей, ответственных за цифровое развитие, сохранение собственных региональных ресурсов во многом продиктовано более богатым их функционалом, реализованным целенаправленно под нужды конкретных регионов с учетом их специфики, а также встроенностью таких каналов в управленческие процессы и наличием у них уже сформировавшегося круга пользователей – граждан региона.

Учитывая отсутствие нормативно закрепленного обязательства органов власти отказаться от собственных каналов при реализации федерального проекта, нельзя утверждать, что ликвидация своих ресурсов была осуществлена регионами с целью демонстрации лояльности. Скорее могли иметь место ситуационные факторы, такие как отсутствие стимулов у ответственных региональных руководителей осуществлять дальнейшее развитие и поддержку данных ресурсов (в том числе по причинам экономии средств на их сопровождение). Этот фактор гипотетически может дополняться возможным непониманием преимуществ сохранения собственного ресурса, что косвенно подтверждается тем, что критическое сокращение каналов произошло именно на начальном этапе внедрения ПОС (в 2020–2021), а в дальнейшем прекратилось.

Важно отметить, что федеральные проекты направлены в том числе на снижение информационной асимметрии между уровнями власти. Несмотря на то, что в государственных источниках информации они чаще интерпретируются как инструмент совместного решения проблем и большей «интеграции», подчеркивается и повышение внимания федеральных властей к ситуации на местах, и большая информационная «прозрачность» регионов. В этом контексте с позиции концепции принципал-агентских отношений сохранение собственных каналов также можно интерпретировать как возможность для региональных властей сохранить некую информационную автономность от федерального центра путем поддержания информационно изолированных каналов регионального уровня.

Федеральные проекты актуализировали в то же время проблему выравнивания возможностей регионов. На примере анализа процессов, происходящих в отдельных субъектах РФ, и в комментариях опрошенных экспертов прослеживаются позитивные сдвиги в этом отношении. Вместе с тем о полном равенстве регионов говорить рано, поскольку на смену ресурсным и структурным ограничениям на первый план выходят вовлечение, мотивация и кадровое обеспечение управленческого блока, занятого имплементацией «типовых» решений.

Обозначенные трансформации системы электронного участия в России находятся на начальном этапе и нуждаются в дальнейшем осмыслении. В терминах М. Кассена (2015), сейчас мы наблюдаем сочетание «электронного федерализма», который преобладал в России до 2020 г., и «электронного централизма», связанного с новыми федеральными инициативами. Пока трудно сказать, насколько долго подобная двойственность может сохраняться: это будет зависеть как от федеральных

решений, так и от наличия у регионов мотивации и ресурсов для поддержания собственных платформ. Влияние новых инициатив на систему многоуровневого управления в России также представляется важным направлением дальнейших исследований.

Финансовая поддержка

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

Список литературы / References

- Панфилов, Г. О., Волкова, О. И., Чугунов, А. В. (2023) 'Мониторинг каналов электронного участия в Российской Федерации: результаты исследований 2020–2023 гг', в *Государство и граждане в электронной среде. Выпуск 7 (Труды XXVI Международной объединённой научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2023, Санкт-Петербург, 26–28 июня 2023 г. Сборник научных статей)*. Санкт-Петербург: Университет ИТМО, сс. 34–46. DOI: 10.17586/2541-979X-2023-7-34-46. [Volkova, O. I., Panfilov, G. O., Chugunov, A. V. (2023) 'Monitoring of EParticipation Resources in the Russian Federation: Results 2020–2023' ['Monitoring kanalov jelektronnogo uchastija v Rossijskoj Federacii: rezul'taty issledovanij 2020–2023 gg'] in *The State and Citizens in the Electronic Environment. Vol. 7 (Proceedings of the XXVI International Joint Scientific Conference «Internet and Modern Society», IMS-2023, St. Petersburg, June 26–28, 2023. St. Petersburg: ITMO University, pp. 34–46. (in Russ.)]*.
- Кабанов, Ю. А., Чугунов, А. В. (2023) 'Специфика электронного управления на региональном уровне: пилотный анализ с использованием данных рейтингов и статистики', *International Journal of Open Information Technologies (INJOIT)*, 11 (12) [Preprint] [Kabanov, Y. A., Chugunov, A. V. 'Peculiarities of E-Governance in Russian Regions: Preliminary Analysis of Regional Rankings and Statistics' ['Specifika jelektronnogo upravlenija na regional'nom urovne: pilotnyj analiz s ispol'zovaniem dannyh rejtingov i statistiki'], *International Journal of Open Information Technologies (INJOIT)*, 11 (12) (forthcoming). (in Russ.)].
- Либман, А. М. (2014) 'Информационная асимметрия в федерациях', *Пространственная экономика*, 4, сс. 9–25. DOI: 10.14530/se.2014.4.009-025 [Libman, A. M. 'Information Assymtery in Federations' [Informacionnaja asimmetrija v federacijah], *Spatial Economics [Prostranstvennaya ekonomika]*, 4, pp. 9–25. (in Russ.)].
- Chen, J. (2016) *Useful Complaints: How petitions assist decentralized authoritarianism in China*. Lanham: Lexington Books.
- Chen, J., Pan, J., Xu, Y. (2016) 'Sources of Authoritarian Responsiveness: A Field Experiment in China', *American Journal of Political Science*, 60 (2), pp. 383–400. DOI: 10.1111/ajps.12207.
- Chugunov, A., Kabanov, Y., Panfilov, G. (2020) 'Regional e-participation portals evaluation: preliminary results from Russia', in P. Shefali Virkar, Marijn Janssen, Ida Lindgren, Ulf Melin, Francesco Mureddu and H.J.S. Parycek, Efthimios Tambouris, Gerhard Schwabe (eds) *Ongoing Research, Practitioners, Posters, Workshops, and Projects of the International Conference EGOV-CeDEM-ePart, EGOV-CeDEM-ePart 2020, 31 August 2020–2 September 2020*. Virtual, Linköping: CEUR, pp. 71–78.
- Dimitrov, M. K. (2015) 'Internal government assessments of the quality of governance in China', *Studies in Comparative International Development*, 50 (1), pp. 50–72. DOI: 10.1007/s12116-014-9170-2.
- Filatova, O., Chugunov, A. and Bolgov, R. (2023) 'Transformation of the Electronic Participation System in Russia in the Early 2020s: Centralization Trends', in Bolgov, R., et al. (eds) *Proceedings of Topical Issues in International Political Geography*. Cham: Springer, pp. 309–319. DOI: 10.1007/978-3-031-20620-7_27.
- Gritsenko, D., Indukaev, A. (2021) 'Digitalising City Governance in Russia: The Case of the "Active Citizen" Platform', *Europe - Asia Studies*, 73 (6), pp. 1102–1124. DOI: 10.1080/09668136.2021.1946013.
- Gritsenko, D., Zherebtsov, M. (2021) 'E-Government in Russia: Plans, Reality, and

- Future Outlook’, in D. Gritsenko, M. Wierjars, and M. Kopotev (eds) *The Palgrave Handbook of Digital Russia Studies*. Palgrave Macmillan, Cham, pp. 33–51. DOI: 10.1007/978-3-030-42855-6_3.
- He, B., Warren, M.E. (2011) ‘Authoritarian deliberation: The deliberative turn in Chinese political development’, *Perspectives on Politics*, 9 (2), pp. 269–289. DOI: 10.1017/S1537592711000892.
- Kabanov, Y., Chugunov, A., Panfilov, G. (2023) ‘Drivers of E-Participation Performance from a Supply-Side Perspective: The Case of the Russian Regions’, in *Proceedings of the 16th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. New York, NY, USA: Association for Computing Machinery (ICEGOV ’23), pp. 191–196. DOI: 10.1145/3614321.3614347.
- Kabanov, Y., Chugunov, A. V (2017) ‘Electronic “pockets of effectiveness”: E-governance and institutional change in St. Petersburg, Russia’, in Janssen, M., et al. (eds) *Electronic Government. EGOV 2017. Lecture Notes in Computer Science, vol. 10428*. Cham: Springer, pp. 386–398. DOI: 10.1007/978-3-319-64677-0_32.
- Kabanov, Y., Sungurov, A. (2016) ‘E-government development factors: Evidence from the Russian regions’, in A. Chugunov et al. (eds) *Digital Transformation and Global Society. DTGS 2016. Communications in Computer and Information Science, vol 674*. Cham: Springer, pp. 85–95. DOI: 10.1007/978-3-319-49700-6_10.
- Kassen, M. (2015) ‘E-federalism and E-centralism: Key Findings and Recommendations’, in *Understanding Systems of e-Government*. New York, NY: Rowan & Littlefield, pp. 132–155.
- Klimovich, S. (2023) ‘Variation of principal-agent relations in Russian federal autocracy’, *Regional & Federal Studies*, pp. 1–25. DOI: 10.1080/13597566.2023.2195640.
- Kornreich, Y. (2019) ‘Authoritarian responsiveness: Online consultation with “issue publics” in China’, *Governance*, 32 (3), pp. 547–564. DOI:10.1111/gove.12393.
- Lorentzen, P. (2014) ‘China’s strategic censorship’, *American Journal of political science*, 58 (2), pp. 402–414. DOI: 10.1111/ajps.12065.
- Miller, G. J. (2005) ‘The political evolution of principal-agent models’, *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 8, pp. 203–225. DOI: 10.1146/annurev.polisci.8.082103.104840.
- Starodubtsev, A. (2018) ‘Coordination, subordination and control in Russian territorial governance’, *Russian Politics*, 3 (2), pp. 260–281. DOI: 10.1163/2451-8921-00302006.

Статья поступила в редакцию: 04.12.2023

Статья поступила в редакцию повторно, после доработки: 26.02.2024

Статья принята к печати: 30.04.2024

**THE CENTRALIZATION OF THE ELECTRONIC PARTICIPATION SYSTEM IN RUSSIA:
A VIEW FROM THE REGIONS**

A. Chugunov, G. Panfilov, Yu. Kabanov

Andrei Chugunov, PhD in Political Science, director, Center of E-Governance,
ITMO University, Saint Petersburg, Russia.
E-mail: chugunov@itmo.ru (ORCID: 0000-0001-5911-529X).

Georgiy Panfilov, PhD student, analyst, Center of E-Governance,
ITMO University, Saint Petersburg, Russia.
E-mail: panfilowgeorg@gmail.com (ORCID: 0000-0002-4085-8998).

Yury Kabanov, senior lecturer, Department of Political Science and International Affairs, HSE University; analyst,
Center of E-Governance,
ITMO University, Saint Petersburg, Russia.
E-mail: ykabanov@hse.ru (ORCID: 0000-0003-3607-3618, ResearcherID: C-2534-2013).

Abstract: Since 2020, federal authorities in Russia have taken a number of steps aimed at centralizing and unifying mechanisms of electronic civic participation in the regions. The introduction of the unified Feedback Platform (FP), which duplicates some of the previously existing regional channels, was a significant development in this regard. Russia's regions need to comply with federal directives while determining the fate of their own electronic platforms. This study analyzes the reaction of Russian regions to new federal projects and assesses their impact on regional development and information sharing. The research is based on a quantitative analysis of the Monitoring of eParticipation for 2020-2023 conducted by the authors, as well as on interviews with representatives of regional and local authorities. The results indicate a dichotomy in which centralization is accompanied by the preservation of successful projects by most regions. So far, standardization at the level of norms does not lead to equality in the supply of electronic participation by the regions. New federal initiatives are capable of reducing information asymmetry, but the regions perceive the changes as an integration of levels of government rather than a strengthening of vertical control. Moreover, the subjects have their specifics in the development of centralized systems.

Keywords: electronic participation; regions of Russia; Feedback Platform; information asymmetry; principal-agent relations.

Financial support: The research was carried out at the expense of the grant from the Russian Science Foundation № 22-18-00364 «Institutional transformation of e-participation management in Russia: a study of regional specifics» (<https://rscf.ru/project/22-18-00364/>).