

DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-2-4

# Государственные коммуникации в цифровой публичной сфере России: 2011–2020 гг.

**Ольга Георгиевна ФИЛАТОВА**

кандидат философских наук, доцент

Санкт-Петербургский государственный университет, 190034, Университетская набережная, д. 7/9, Санкт-Петербург, Российская Федерация

E-mail: o.filatova@spbu.ru

ORCID: 0000-0001-9568-1002

**ЦИТИРОВАНИЕ:** Филатова О.Г. (2020) Государственные коммуникации в цифровой публичной сфере России: 2011–2020 гг. // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 13. № 2. С. 72–91.  
DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-2-4

Статья поступила в редакцию 23.03.2020.

**ФИНАНСИРОВАНИЕ:** Работа выполнена при поддержке РФФ, проект № 18-18-00360 «Электронное участие как фактор динамики политического процесса и процесса принятия государственных решений».

**АННОТАЦИЯ.** В статье представлены результаты двух исследований, проведенных в начале 2010-х и в начале 2020-х гг., которые позволяют выявить тенденции развития государственных коммуникаций в цифровой публичной сфере России. Исследования проводились примерно на одной и той же выборке с использованием одинаковых методов с некоторыми корректировками. С интервалом в 9 лет проанализированы сайты всех органов государственной власти России на федеральном уровне, а также государственные коммуникации в социальных медиа. Под государственными коммуникациями подразумеваются коммуникативные отношения, в качестве субъекта которых выступает государство в целом, государственный институт или орган государственной власти, которые можно маркировать как государственный PR.

Предмет государственных коммуникаций — отношения по поводу осуществления полномочий государственной власти. Сравнивая итоги двух исследований государственных коммуникаций в России, автор анализирует произошедшие за десятилетие изменения и делает выводы об активном, но в целом неэффективном развитии таких коммуникаций, не позволяющих гражданам активно участвовать в процессах принятия политических решений, а также о неоднозначном развитии цифровой публичной сферы современной России в целом. Широкие интерактивные возможности современных социальных медиа, предполагающие приоритет двусторонней и многосторонней коммуникации, остаются в целом невостребованными. Несмотря на рост каналов, инструментов, сервисов, предоставляемых современными интернет-

*технологиями, они используются органами государственной власти в основном только в информационных целях, не способствуя двусторонней коммуникации с населением и, соответственно, не приводят к значительному улучшению имиджа власти.*

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** *политическая коммуникация, Интернет, цифровые трансформации, цифровая публичная сфера, государственные коммуникации, социальные медиа*

## Введение

Последние несколько десятилетий в научном дискурсе довольно широко используется понятие «публичная сфера». А начиная с периода активного развития социальных медиа предметом интенсивных теоретических дебатов и многочисленных эмпирических исследований становится возникновение и существование *цифровой* публичной сферы как онлайн-эквивалента традиционной, кажущейся уже несовершенной, «старой» публичной сферы. Появление цифровой публичной сферы привлекло большое внимание исследователей в последние годы, потому что она была концептуализирована как дополнение или даже замена ранее существующей, «классической», «старой» концепции публичной сферы как важнейшего элемента современной демократии [Schäfer 2015]. Цифровая публичная сфера определяется в основном как сфера онлайн-общения, участие в котором открыто и доступно для всех, кто заинтересован в обсуждении вопросов, представляющих общий интерес. Современные исследования показывают, что отличительной особенностью цифровой публичной сферы является видимость результатов обсуждения или совместной работы для всех акторов сети и что, по крайней ме-

ре, иногда, они влияют на процесс принятия решений другими людьми [Неверов 2013]. В ряду таких исследований стоят и исследования, представленные в данной работе.

В 2011 г. нами было осуществлено исследование, позволившее провести структурный анализ публичных коммуникаций органов государственной власти Российской Федерации в пространстве Веб 2.0 на федеральном и региональном уровне управления (в рамках грантового проекта факультета прикладных коммуникаций СПбГУ [Филатова 2011]).

В январе 2020 г. мы провели повторное исследование, позволившие выявить тренды развития государственных коммуникаций (коммуникаций органов государственной власти) в цифровой публичной сфере России. Исследование 2020 г. можно назвать трендовым, поскольку оно проводилось на той же выборке и опиралось на ту же методологию, которая использовалась в 2011 г., с некоторыми корректировками.

Основные исследовательские вопросы, которые решались в ходе обоих исследований:

1. Наблюдается ли рост каналов, инструментов, сервисов, используемых органами государственной власти для коммуникации с населением?
2. Открывают ли социальные медиа действительно широкие возможности для связи органов государственной власти с аудиторией или это все лишь политический миф?
3. Обладают ли органы власти достаточным и эффективным набором средств участия и сотрудничества с гражданами для принятия демократически обоснованных решений?

Ниже мы попытаемся дать ответы на эти вопросы.

## Методология исследования

Прежде всего, говоря о методологии исследования, необходимо обратить внимание на то, что представители многих научных школ и направлений отмечают чрезвычайную важность политической коммуникации в процессе государственного управления. Также следует отметить, что цель политической коммуникации в государственном управлении – не просто манипуляция аудиторией, но достижение согласия между управляемыми и управляющими.

Исследование государственных коммуникаций разрабатывалось нами в рамках постклассической парадигмы, согласно которой современные коммуникативные технологии – это не просто способ адаптации к внешней среде и взаимодействия социальных субъектов с внешней средой, это, прежде всего, способ конструирования социальной среды, формирования общественного мнения в самых различных масштабах и превращения публичного капитала в капитал «информационный» в терминологии М. Кастельса [Castells 1996; Castells 1997; Castells 1998]. Основания концепции М. Кастельса в целом близки к представлениям Х. Арендт (основа общества – открытое пространство публичного) [Arendt 1998] и Н. Лумана [Luhmann 1982] (общество порождается коммуникацией). Безусловно важными для нашего исследования являются также работы Ю. Хабермаса, касающиеся публичной сферы [Habermas 1989; Habermas 1992].

Отметим, что категория «государственные коммуникации» представляется нам более широкой, чем «коммуникации органов государственной власти». Это связано с тем, что в последнем случае в качестве коммуникативных акторов, создающих, оправляющих и получающих сообщения, высту-

пают исключительно органы государственной власти, обозначенные в качестве таковых в конституции. В силу природы государственных акторов, чье функционирование связано с реализацией отношений государственной власти, осуществляемые ими коммуникации априори являются политическими и публичными. Предметом государственных коммуникаций являются информационные отношения по поводу осуществления полномочий государственной власти. Сообщения при этом обладают необходимыми атрибутами месседжей публичной коммуникации – они затрагивают потребности/интересы/ценности граждан и обладают публичным статусом. Соответственно, когда в дальнейшем мы будем употреблять термин «государственные коммуникации», мы будем подразумевать их политический характер и публичный статус.

В отечественной научной литературе практически всю государственную публичную коммуникативную деятельность, осуществляемую специалистами соответствующих служб государственных органов, принято маркировать как государственный PR [Шишкина 2012]. Если быть более точными, то под государственным PR, вслед за М.А. Шишкиной, следует понимать информационно-коммуникативную деятельность, осуществляемую государственными субъектами, направленную на широкую общественность. Целью такой деятельности является создание и поддержание имиджа государственного субъекта.

Поскольку сегодня важной тенденцией развития государственного PR является использование цифровых технологий, то стало возможным говорить о появлении *цифрового PR органов государственной власти*, или, в терминологии Д.П. Гавры, о цифровых коммуникациях органов власти второго поко-

ления (поколения Веб 2.0) [Гавра 2012]. Проведенное нами трендовое исследование позволяет сделать вывод, важный для специалистов в области PR, о влиянии цифровых коммуникаций на имидж органов власти.

Как метод к пониманию проблемы в исследовании нами использовался сетевой подход. Использование сетевого анализа сопровождалось другими, более традиционными методами: кейс-стади, дескриптивной статистикой и т. п. Для поиска знания о реально существующих типах (формах, видах) изучаемого феномена публичных коммуникаций органов власти в цифровой среде использовался типологический и структурный анализ.

Методы сбора и анализа эмпирических данных:

Формализованный метод – контент-анализ. Проводится отдельно по каждому сайту каждого органа государственной власти и по каждому аккаунту в социальных медиа, указанному на сайте. Включает в себя анализ общего количества сообщений, периодичность публикаций, общие темы сообщений, использование особых средств выражения (ссылки, фото, видео).

Неформализованный метод, который состоит в адаптации содержания документа к задаче исследования, основанной на интуитивном понимании, обобщении содержания и логическом обосновании сделанных выводов.

Статистические методы.

Преимущества выбранных методов – экономичность, оперативность и двусторонность исследования. Так, традиционный анализ (неформализованный метод) основан на восприятии, понимании, осмыслении и интерпретации содержания документов в соответствии с целью исследования. А формализованный анализ (контент-анализ) рассчитан на извлечение информации из больших массивов документальных

источников, недоступных традиционному интуитивному анализу.

Для составления выборки исследования использовался список сайтов органов государственной власти, размещенный на сайте «Официальная Россия» по адресу [www.gov.ru](http://www.gov.ru).

Далее представим в ретроспективном порядке сначала итоги анализа цифровых коммуникаций органов государственной власти РФ в 2011 г., а потом перейдем к итогам исследования 2020 г. В данном тексте мы ограничимся анализом государственных коммуникаций на федеральном уровне управления.

## Результаты исследования

### ИССЛЕДОВАНИЕ 2011 г.

Эмпирическое исследование проводилось в период с 1 сентября по 1 ноября 2011 г. Анализируемый инструментарий – официальные сайты органов власти, а также блоги, микроблоги (Twitter), социальные сети, видеохостинги (YouTube). В 2011 г. официальный сайт был уже у всех органов государственной власти. Мы проанализировали методом основного массива 62 сайта всех ветвей органов власти федерального уровня: законодательной, судебной, исполнительной.

Мы выявили, что у 7 органов власти федерального уровня были официальные текстовые блоги. У 6 органов власти не было официальных блогов, однако были личные блоги, блоги главных лиц или просто чиновников ведомства. Что касается микроблогов, то они, как выяснилось, были намного популярнее обычных блогов: 15 министерств имели официальные аккаунты в Twitter.

12 официальных каналов на YouTube было выявлено в ходе исследования 2011 г. Не такими популярными, как ожидалось, оказались социальные

сети. Самой востребованной была социальная сеть «ВКонтакте», на которой было зарегистрировано 17 официальных страниц и 2 личных. На Facebook в 2011 г. было 12 официальных страниц органов власти федерального уровня.

В целом проведенный анализ показал, что наиболее удобным для органов власти инструментом коммуникации в Интернете являлся Twitter, популярной сетью была сеть «ВКонтакте». Хотя говорить о какой-либо массовой активности органов федеральной государственной власти в Интернете было сложно, ибо, как выяснилось, только чуть более 10% государственных ведомств федерального уровня выходили за пределы собственного сайта (см. рис. 1).

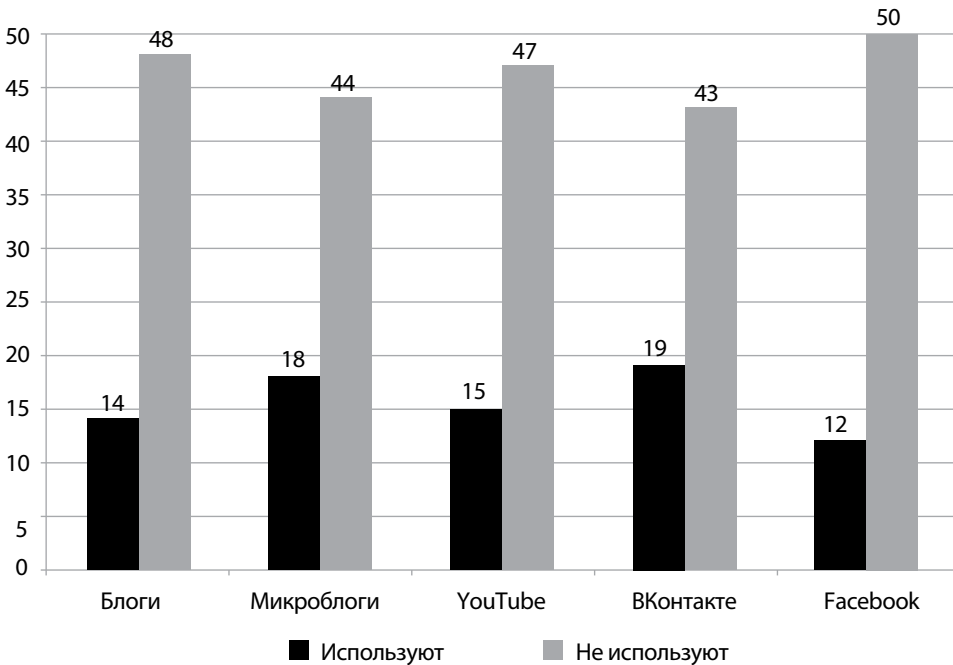
Таким образом, использование технологий Веб 2.0 в публичных коммуникациях органов федеральной власти РФ в 2011 г. нельзя признать эффективным. Широкие интерактивные возможности социальных медиа, предполагающие приоритет двусторонней и многосторонней коммуникации, были в целом невостребованными.

**ИССЛЕДОВАНИЕ 2020 г.**

В 2020 г. использовалась сплошная выборка, по итогам которой проанализированы цифровые публичные коммуникации всех 83 федеральных органов государственной власти Российской Федерации в соответствии с данными ресурса «Официальная Россия»<sup>1</sup>.

**Рисунок 1.** Использование инструментов Веб 2.0 в деятельности органов государственной власти на федеральном уровне в 2011 г.

**Figure 1.** The Use of Web 2.0 Tools in the Activities of Public Authorities at the Federal Level in 2011



<sup>1</sup> www.gov.ru

Исследование проводилось в период с 10 ноября 2019 г. по 15 января 2020 г. Следует отметить, что оно было закончено в тот день, когда правительство в полном составе ушло в отставку.

Для удобства исследование разделено на два раунда. Первый раунд – это анализ сайтов, вторая часть – анализ социальных медиа.

В исследовании 2019–2020 гг. была поставлена новая, по сравнению с 2011 г., цель – составление рейтинга органов власти в контексте развития механизмов электронного участия граждан в процессе принятия политических решений.

Задачи:

- определить базовое состояние электронных средств участия, предлагаемых государственными сайтами населению путем сплошного анализа сайтов, предоставляемых ими инструментов, сервисов, контента;
- определить наиболее эффективные социальные медиа, используемые федеральными органами власти для коммуникации власти и общества;

– оценить масштаб и степень эффективности использования федеральными властями электронных средств коммуникации для принятия демократически обоснованных и технически рациональных решений в интересах всех граждан, с одной стороны, и создание имиджа современной и эффективной власти, с другой.

В результате было проведено удаленное исследование (desk-top) – инвентаризация имеющихся средств участия и сотрудничества на официальных сайтах и в официальных аккаунтах органов федеральной власти.

#### АНАЛИЗ САЙТОВ

Очевидно, что к началу 2020-х гг. практически все сайты федерального уровня регулярно наполняются, обновляются, имеют все необходимые разделы и, соответственно, нет необходимости оценивать их информационную, интерактивную составляющие, также нет смысла оценивать оформление сайта, удобство пользования им и поисковую оптимизацию. Поэтому для

**Таблица 1.** Список критериев для проведения оценки сайтов в контексте электронного участия

**Table 1.** List of Criteria for Evaluating Sites in the Context of Electronic Participation

№	Критерии	Уровень электронного участия
1	Мероприятиях по э-участию (календарь публичных обсуждений)	E-information
2	Отчеты о результатах работы	
3	Обратная связь (возможность написать письмо)	E-consultation
4	Мультиязычность	
5	Интеграция/представительство в соц. сетях	
6	Электронные консультации (возможность задать вопрос)	E-decision-making
7	Электронное голосование или референдум-технологии	
8	Использование мобильных технологий	

анализа сайтов было принято решение применить практически тот же список критериев, который использовался в других наших исследованиях в рамках проекта РНФ № 18-18-00360 «Электронное участие как фактор динамики политического процесса и процесса принятия государственных решений» [Bolgov 2018; Filatova, Golubev, Ibragimov, Balabanova 2017]. Этот список критериев, связанных с измерением возможностей электронного участия, которые предоставляют современные государственные сайты (см. табл. 1), коррелирует с методикой оценки электронного участия, которая используется ООН при составлении рейтинга электронного участия [E-Participation Index; Concept Paper 2013].

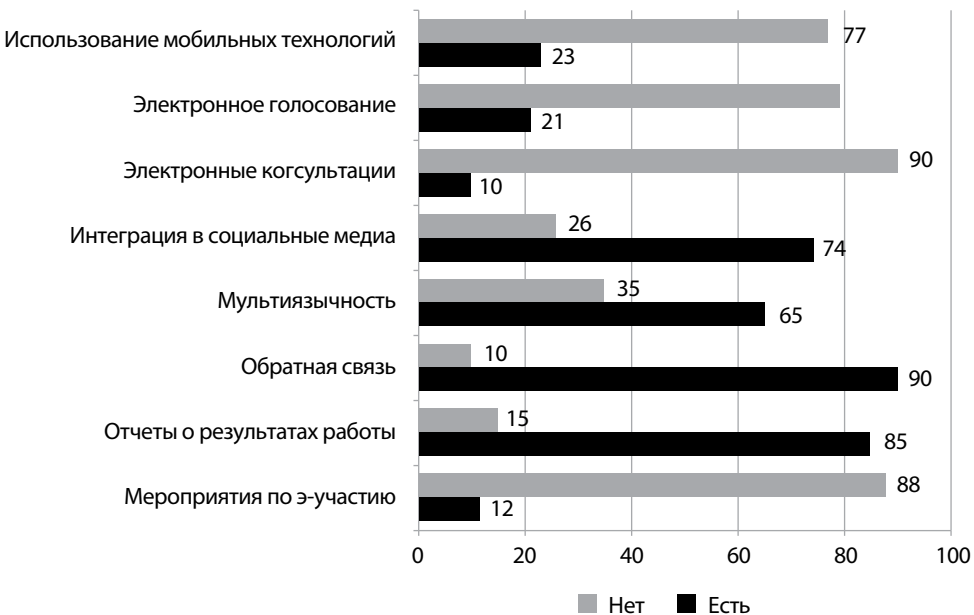
В случае наличия исследуемого компонента выставялась оценка «1», в случае отсутствия – «0», далее рассчи-

тывалось среднее значение по каждому критерию для каждого органа власти. Итоги представлены на рисунке 2.

На рисунке 2 хорошо видно, что к началу 2020 г. почти все органы федеральной власти РФ предоставляют возможность обратной связи (90%), добросовестно выкладывают отчеты о своей работе (80%) и имеют аккаунты в социальных сетях (77%).

Однако возможности электронных консультаций предоставляют только около 10% сайтов, предлагают проголосовать на сайте 20%. То есть показатели, касающиеся стадий «электронного голосования» и «электронного принятия решений» в понимании ООН, очень низкие. Что очень странно в 2020 г. – на большинстве сайтов (почти 77%) не указано наличие мобильных версий сайта и нет ссылок на какие-либо мобильные приложения.

**Рисунок 2.** Итоги анализа сайтов федеральных органов власти (%)  
**Figure 2.** The Results of the Federal Authorities Websites Analysis in the Context of the Participation (%)



Проведенный анализ позволил составить *рейтинг органов власти в контексте использования механизмов электронного участия* (табл. 2).

Безусловный лидер рейтинга – Федеральная налоговая служба. Видимо, руководство этого ведомства в полной мере понимает важную роль сайта в системе государственных коммуникаций. Это подтверждают слова советника отдела

интернет-проектов Федеральной налоговой службы В.Г. Мартиняхина: «Федеральная налоговая служба представляет интерес для каждого гражданина, среди всех ФОИВ наш сайт является самым часто посещаемым, поэтому качественный ресурс – это необходимое условие для эффективности работы самой службы. Сайт – это лицо государственного органа, сегодня гражданину про-

**Таблица 2.** Рейтинг электронного участия государственной власти Российской Федерации (первые 10 и последние 10 мест)

**Table 2.** Rating of Electronic Participation (first 10 and last 10 places)

№ п/п	Орган власти	Рейтинг
1	Федеральная налоговая служба	1,000
2	Совет Федерации	0,875
3	Федеральная служба по труду и занятости	0,875
4	Министерство финансов Российской Федерации	0,875
5	Министерство обороны Российской Федерации	0,750
6	Федеральное агентство воздушного транспорта	0,750
7	Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации	0,750
8	Федеральная антимонопольная служба	0,750
9	Президент Российской Федерации	0,625
10	Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации	0,625
	.....	
73	Федеральное агентство по делам национальностей	0,250
74	Министерство юстиции Российской Федерации	0,125
75	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	0,125
76	Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба)	0,125
77	Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная служба)	0,125
78	Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство)	0,125
79	Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство)	0,125
80	Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (федеральная служба)	0,125
81	Совет Безопасности Российской Федерации	0,000
82	Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба)	0,000



ще получить информацию или услугу в бесконтактном режиме, а для этого сайт должен обладать всей необходимой информацией, а также обладать технологическими свойствами, которые позволяли бы решать эти задачи. Кроме того, качественный сайт уменьшает нагрузку на наши региональные отделения, т. к. им не приходится отвечать на типовые вопросы, ведь информация представлена на сайте» [Открытость федеральных органов исполнительной власти 2015].

Семь последних мест в рейтинге занимают специальные структуры, связанные с безопасностью и управлением делами Президента, что в принципе логично, т. к. их деятельность не подлежит широкой огласке и, вполне в русле традиций российской политической культуры, не предполагает широкого обсуждения вопросов их деятельности.

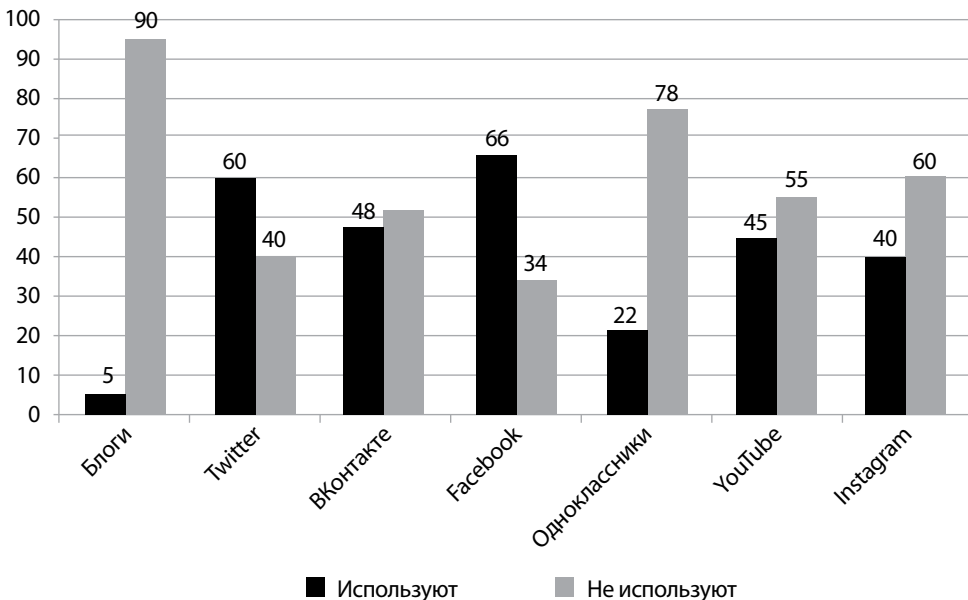
В целом выводы, касающиеся предоставления возможностей электронного участия на сайтах федеральных органов власти, получились неутешительными. Большинство сайтов находятся только на первой стадии электронного участия (по классификации ООН) – стадии информирования (зато выполняют эту задачу довольно хорошо), некоторые сайты позволяют организовывать и проводить консультации, но до стадии принятия решений в Интернете большинству органов власти еще далеко.

**АНАЛИЗ КОММУНИКАЦИЙ  
ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ  
В СОЦИАЛЬНЫХ МЕДИА**

Для анализа использовались те аккаунты, ссылки на которые размещены на официальных сайтах, а также на портале Правительства РФ.

**Рисунок 3.** Количество аккаунтов федеральных органов власти в популярных социальных медиа (%)

**Figure 3.** The Number of Accounts of Federal Authorities in Popular Social Media (%)



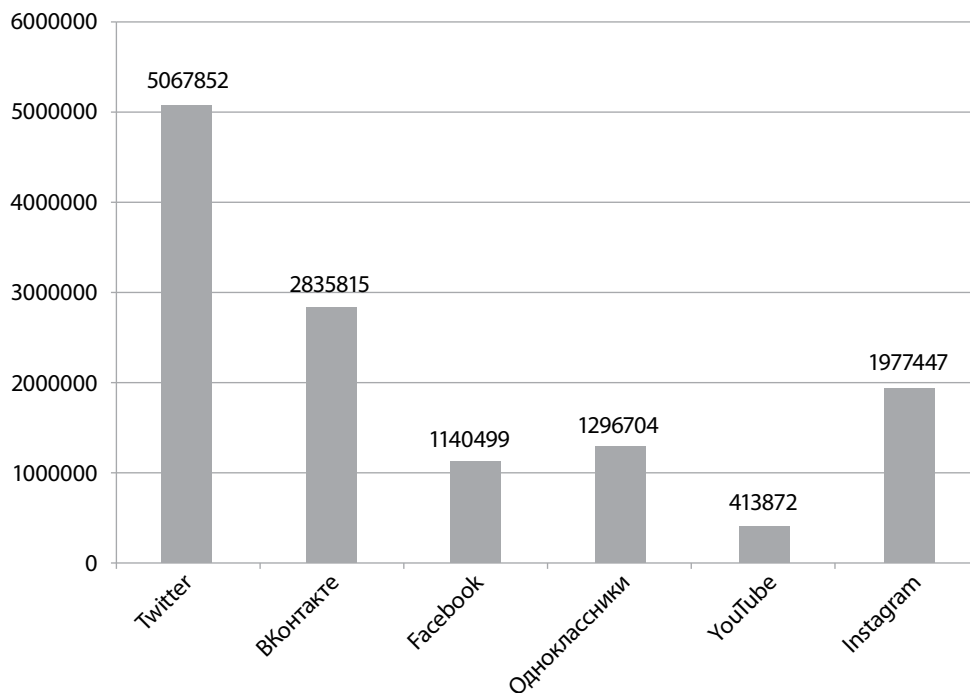
Оказалось, что федеральные органы власти по-разному представлены в социальных медиа: кто-то из них вообще не имеет там аккаунтов, кто-то зарегистрирован в одной социальной сети, а некоторые стараются зарегистрироваться чуть ли не во всех популярных сетях сразу. Наибольшей популярностью у федеральных органов государственной власти Российской Федерации к началу 2020 г. пользуются Facebook (66%), Twitter используют 60%, примерно одинаково представлены органы государственной власти в социальных сетях «ВКонтакте» (47%), на YouTube (45%) и в Instagram (40%) (см. рис. 3).

По количеству подписчиков у органов государственной власти лидирует Twitter с более чем 5 млн пользователей.

Число подписчиков «ВКонтакте» приближается к 3 млн. Около 2 млн подписчиков в Instagram. «Одноклассники» с их 18 аккаунтами по количеству пользователей опережают Facebook с 54 аккаунтами. Около 0,5 млн чел. подписаны на каналы органов государственной власти на YouTube (рис. 4).

Если обратиться к исследованию, проведенному в 2011 г. (см. рис. 5), можно сделать вывод, что к 2020 г. популярность текстовых блогов сошла на нет. Хотя и в 2011 г. она была невелика – официальные текстовые блоги были лишь у семи органов власти, у шести были личные блоги главных лиц и у одной государственной структуры был неофициальный блог, что в совокупности составляло 23% от общего числа проанализированных органов власти.

**Рисунок 4.** Количество подписчиков в разных социальных медиа  
**Figure 4.** The Number of Subscribers in Social Media



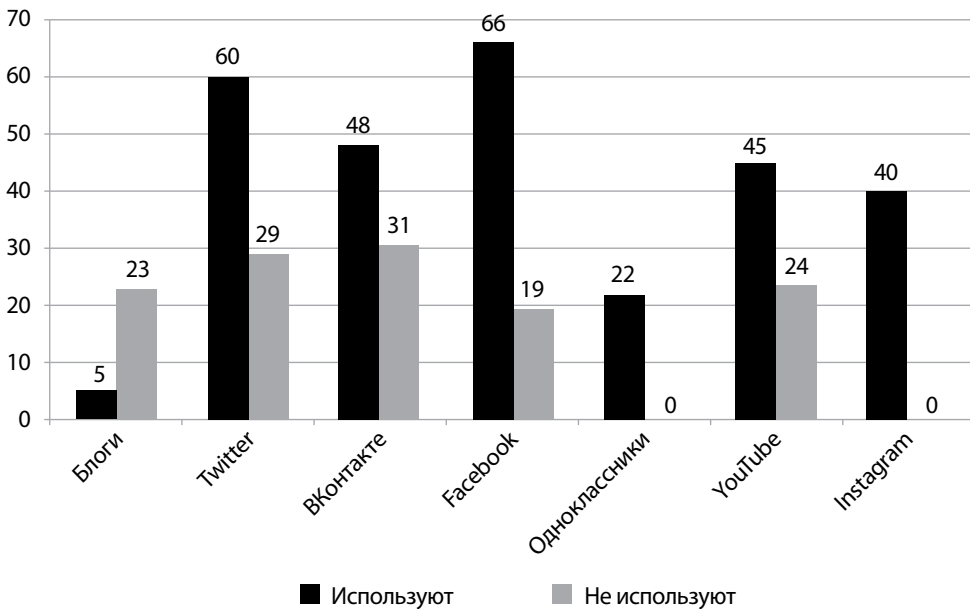
На рисунке 5 заметен рост популярности социальных сетей. Наибольший рост показывает Facebook. Самая востребованная в 2011 г. социальная сеть «ВКонтакте» значительно уступила Facebook. Почти в два раза выросло число аккаунтов на YouTube и в Twitter. Аккаунты в Instagram и в «Одноклассниках» в 2011 г. не анализировались.

Подробно нами проанализированы и выявлены некоторые тренды и тенденции активности федеральных органов власти в Instagram, поскольку в настоящее время эта сеть становится все более популярной среди широкой аудитории и лидеров мнений. Мы обнаружили аккаунты в Instagram у 33 федеральных структур власти, что составляет 40%. Общее число подписчиков на момент исследования составило около 2 млн чел.

Можно констатировать, что абсолютное большинство аккаунтов федеральных органов власти в Instagram имеют чисто информационную функцию. Среди обсуждаемых тем у всех аккаунтов единогласно лидирует новостной контент, также практически во всех аккаунтах присутствуют поздравления граждан с государственными и отраслевыми праздниками. Некоторые ведомства развлекают свой контент справочно-бытовым материалом для граждан, конкурсами и т. п. В двух аккаунтах ведомств даже присутствует юмористический контент – у Федерального медико-биологического агентства и Министерства энергетики.

Однако практически во всех представительствах очень низкая активность. Даже в аккаунтах, имеющих более 20 тыс. подписчиков, количество лайков и комментариев несоизмеримо

**Рисунок 5.** Сравнительный анализ представительства органов государственной власти Российской Федерации в социальных медиа в 2011 г. и в начале 2020 г. (%)  
**Figure 5.** Russian Authorities in Social Media in 2011 and in 2020 (%)



мало. Практически во всех ведомствах отсутствует официальный представитель, который бы мог общаться с пользователями в комментариях и отвечать в режиме онлайн на возникающие по темам вопросы.

Наиболее высокой активностью отличаются Государственная Дума, Федеральное агентство по делам молодежи, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство обороны РФ. Самым активным аккаунтом с огромным отрывом нужно признать профиль Дмитрия Анатольевича Медведева – председателя (уже бывшего) Правительства РФ; у него на момент исследования было более 2,6 млн подписчиков и около 600 публикаций.

Среди наименее активных – Счетная палата, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Министерство науки и высшего образования РФ и Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка. Аккаунтом с самым низким показателем активности нужно признать профиль Валентины Ивановны Матвиенко в качестве главы Совета Федерации с 13 публикациями и последним обновлением год назад.

На основании проведенного анализа мы построили *рейтинг информационной активности* в Instagram и *индекс вовлеченности* федеральных органов власти. Использовалась следующая формула расчета индекса информационной активности: *Индекс информационной активности = количество постов / количество подписчиков*. Для составления рейтинга показатели ранжировались по мере убывания.

*Индекс вовлеченности (Engagement Rate)* — это уровень вовлеченности аудитории в активности аккаунта (по-

казатель взаимодействия пользователей с публикуемым контентом). Формула расчета уровня вовлеченности<sup>2</sup>:

$$ER = \frac{(\text{лайки} + \text{комментарии})}{\text{подписчики} * 100\%}$$

В нашем рейтинге активности (если делить количество постов на количество подписчиков) лидером оказались Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству, а также Центризбирком. Три последних места занимают Государственная Дума, Президент Российской Федерации и Министерство культуры. Аккаунты Д.А. Медведева и В.И. Матвиенко в рейтинг не включались, потому что анализировались аккаунты ведомств.

Но рейтинг активности не совпадает с индексом вовлеченности, который показывает, сколько человек взаимодействует с публикациями (лайкают, комментируют). Только единственное ведомство – Федеральное агентство по управлению государственным имуществом – размещает контент, интересный пользователям, т. е. подписчики действительно на него реагируют. Еще четыре ведомства можно признать более-менее активными в Instagram – у них средние показатели по индексу вовлеченности аудитории. Это Федеральное медико-биологическое агентство, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и Министерство обороны. Подавляющее большинство аккаунтов не попадают ни в какие нормы по уровню вовлеченности.

Здесь следует иметь в виду, что индекс вовлеченности рассчитывался из расчета показателей за неделю и был

2. Использовалась программа Xprofile. Показатели из расчета за одну неделю.

полностью актуален только на 13 января 2020 г. То есть в разные промежутки времени (недели) разные агентства оказываются в лидерах или аутсайдерах. Но, тем не менее, наш опыт проведения подобных исследований показывает, что в среднем этот индекс адекватен и отражает реальные тенденции и тренды.

Таким образом, на данном этапе ведение Instagram-аккаунтов федеральными органами власти является скорее атрибутивным и имиджевым, нежели представляет собой действующий коммуникативный инструмент. Все представительства больше напоминают небольшие пресс-центры. В связи с низкой активностью аудитории, большая часть ведомств не может эффективно использовать все инструменты и логику данной социальной сети, чтобы распространять свое влияние на общественность. Отсутствие обратной связи со стороны ведомств в комментариях также сильно затормаживает этот процесс. Поэтому на данный момент никак нельзя сказать, что Instagram является эффективной площадкой для коммуникации федеральных органов власти с общественностью. К сожалению, похожий вывод можно сделать практически по отношению ко всем проанализированным социальным медиа.

Еще одна важная особенность, которая была выявлена в ходе исследования 2011 г. и о которой стоит сказать в 2020 г., – это появление большого количества фейковых (фальшивых) аккаунтов в социальных сетях. Ситуация только усугубилась к 2020 г. Подлинность некоторых аккаунтов порой настолько сложно подтвердить или опровергнуть, что ошибаются даже сами сотрудники пресс-служб соответствующих ведомств. Так, например, нами даже был выявлен случай, когда официальная ссылка на аккаунт в сети «ВКонтакте» одного уважаемого министер-

ства на сайте Правительства РФ велась явно на фейковую страницу, где критикуется Президент России.

Также довольно сложно выявить ботов, имитирующих активность в социальных сетях, потому что их деятельность постоянно совершенствуется, хотя существуют специальные программы, выявляющие бот-активность. В нашем исследовании не предполагалось их использование, но, например, компания «Инфометр» с помощью сервисов Fake Followers от SocialBakers и Twitteraudit в 2015 г. проверила, сколько фейковых аккаунтов среди тех, кто подписан на каналы органы власти. Оказалось, что средний процент ботов среди подписчиков всех аккаунтов федеральных органов власти в Twitter на 27 января 2015 г. составил 66,3%, причем выявлена явная зависимость (коэффициент корреляции – 0,77) между количеством подписчиков и процентом фейковых аккаунтов [Представленность федеральных органов 2015]. Исследования в данном направлении, безусловно, должны быть продолжены.

В целом данные, полученные в ходе представленных выше исследований, позволяют дать следующие ответы на основные исследовательские вопросы:

1. Наблюдается значительный рост каналов, инструментов, сервисов, используемых органами государственной власти для коммуникации с населением.
2. Использование социальных медиа для связи органов государственной власти с аудиторией представляет собой всего лишь политический миф.
3. Органы федеральной власти РФ за прошедшее десятилетие не сумели эффективно воспользоваться средствами электронного участия и сотрудничества с гражданами для принятия демократически обоснованных решений.

## Заключение

В заключение прежде всего констатируем, что цифровая публичная сфера современной России безусловно претерпевает перемены, о которых писал еще Юрген Хабермас. Интернет активно развивается во всех сферах жизни, простые граждане «эффективно и творчески взаимодействуют друг с другом онлайн» [Coleman 2017]. Как и большинство отечественных и зарубежных исследователей, мы не можем не согласиться с тезисом о том, что современные интернет-технологии кардинально преобразовали и изменили коммуникации во всех областях.

Тем не менее основной вывод, который мы можем сделать по итогам сравнительного анализа двух исследований с интервалом практически в десятилетие, заключается в том, что влияние Интернета на государственные коммуникации России до сих пор можно назвать незначительным. Конечно, нельзя отрицать, что по сравнению с 2011 г. российские министерства и ведомства постепенно совершенствовали информационное наполнение своих интернет-сайтов. Значительно выросло и количество зарегистрированных страниц органов государственной власти в разных социальных сетях. Растет позиция России в различных международных рейтингах, связанных с процессами цифровизации. Однако все эти изменения носят скорее «косметический», нежели содержательный характер. И хотя в 2020 г. нельзя не признать повышение информационной прозрачности власти и расширение общения государственных институтов с гражданами, существующие возможности электронных петиций, электронных консультаций и онлайн-дискуссий практически не принимаются во внимание органами власти. При обилии сайтов и аккаунтов в социальных медиа только единицы из

них способствуют улучшению имиджа государственной власти или отдельных ее структур. Наличие у государственной структуры сайта или аккаунта в социальной сети еще не говорит об эффективном использовании им данных инструментов публичной коммуникации, а широкие интерактивные возможности социальных медиа, предполагающие приоритет двусторонней и многосторонней коммуникации, остаются в целом невостребованными.

В отличие от западноевропейской и американской практики, в которой блоги и социальные сети чаще всего являются полноценной площадкой для общения политиков и государственных служащих с гражданами, в России социальные медиа в политической сфере служат преимущественно современным и технологичным аналогом доски объявлений, используемой для информирования или пропаганды. Большинство политиков и чиновников пытаются применить новые технологии для реализации устаревших моделей коммуникации, а публичные аккаунты в социальных медиа ведут не потому, что возникла такая потребность, а потому что поступил сигнал «сверху». К диалогу и открытой двухсторонней коммуникации с пользователями они пока что не готовы либо просто не заинтересованы в них. Подобную ситуацию, видимо, можно объяснить как национальными управленческими традициями, так и особенностями политической системы, которая сегодня сложилась в России.

Конечно, есть и исключения, которые объясняются, на наш взгляд, прежде всего личностными факторами. В качестве яркого примера здесь можно привести слова руководителя пресс-службы Санкт-Петербургского УФАС Марины Нериновской: «Лично для меня госорган в соцсети – это прозрачность, открытость и готовность к диалогу даже во вне рабочее время» [Нериновская 2017].

Сравнительные итоги двух исследований, представленных в данной работе, демонстрируют, что основным достижением российской «цифровой демократии» стало лишь улучшение доступа к информации. Правительство поддерживает электронное информирование, а не электронное консультирование и уж тем более не совместное принятие решений, как это предполагается в концепции электронного участия ООН. Органы государственной власти предпочитают информировать о принятых решениях, а не консультироваться с гражданами до факта принятия решений. К сожалению, нам пока не удалось обнаружить ощутимого влияния существующих цифровых коммуникативных площадок, форумов, вызывающих интернет-дискуссию, «на принятие решений институциональной политикой» [Van Dijk 2012] и найти доказательства увеличения электронного участия на сегодняшний день по сравнению с ситуацией начала 2010-х. Это согласуется с наблюдением ряда ученых о том, что правительственные субъекты, как правило, используют кампании в интернете в информационных и образовательных целях, в то время как субъекты гражданского общества обычно проводят кампании, пытаясь повлиять на текущие политические дебаты или текущие политические решения, мобилизуясь для определенных действий и усиливая общественное давление [Baringhorst 2009].

На исследовательский вопрос о том, обладают ли российские власти достаточным и эффективным набором средств участия и сотрудничества с гражданами для принятия демократически обоснованных решений, ответ остается отрицательным. Каналы, инструменты, сервисы, предоставляемые Интернетом, несмотря на их рост, неэффективно используются органами государственной власти для коммуни-

кации с населением и не способствуют росту имиджа власти. Если говорить в терминах Ю. Хабермаса и М. Бахтина, происходит «маскарадизация» и «карнавализация» публичной сферы, когда видимость, «кажимость» подменяет реальные, сущностные проблемы, которые необходимо решать.

## Дискуссия и перспективы исследования

Итак, можно ли сейчас с уверенностью заявлять, что формирование новой (цифровой, электронной) публичной сферы в России содействует эффективной коммуникации власти и общества, вовлечению граждан в процесс принятия политических решений? Могут ли (если да, то каким образом) современные россияне становиться активными участниками общественно-политических процессов? Проанализированные нами данные пока не дают однозначного ответа на этот вопрос.

И все же, несмотря на неоднозначность цифровой публичной сферы России, в российском сегменте интернета существуют коммуникативные площадки, которые, по крайней мере, время от времени, способствуют нахождению коллективных решений. Однако этот вывод нуждается в дальнейшем обосновании и выявлении условий, при которых такие цифровые публичные коммуникации могут развиваться.

В современной России появляются новые гражданские инициативы и развиваются существовавшие ранее общественные движения – их рост заметен в разных регионах России. По мнению специалистов, некоторые уже приобрели широкий размах и получили легальное организационное оформление, другие представляют собой распространенные, но нелегальные формы протеста [Ярская-Смирнова, Романов 2013].

Как должна реагировать власть на эти вызовы гражданского общества? Как формируются в новой публичной сфере процессы гражданского участия? Эти вопросы еще требуют научного осмысления. Ведь в академической дискуссии по проблемам электронного гражданского участия существуют доказательства как правоты тех, кто говорит о растущей деполитизации в обществе, так и тех, кто указывает на признаки активизации участия граждан в цифровой публичной сфере. Одновременно есть много научных и практических примеров активизации государства в процессах взаимодействия с гражданами в цифровом пространстве.

Конечно, необходимо и дальше проводить подобные исследования. Методика исследования, представленная в данной статье, безусловно, нуждается в доработке и должна быть усовершенствована. В такой динамично развивающейся среде, как Интернет, многие индикаторы быстро устаревают, но одновременно появляются новые. В частности, показатели активности в цифровом пространстве, на основании которых мы делаем основные выводы, могут, учитывая российские реалии, быть не вполне достоверными. Уже хорошо известен феномен «накрутки» голосов, организации комментариев ботами, троллями и т. п. Цифровая активность и даже цифровые коммуникации могут быть явлениями имитационными, и тогда предложенной методики анализа будет уже не вполне достаточно. Соответственно, важной научной задачей при изучении государственных коммуникаций становится исследование механизмов фейк-ньюс и методов фильтрации ненадежных с точки зрения достоверности содержания сообщений. При этом важным направлением дальнейших исследований являются не только методы выявления поддельных аккаунтов, фальшивых новостей, но и спосо-

бы противодействия информационным угрозам, возникающим в связи с активным развитием интернет-технологий.

Необходимы проекты, ориентированные на исследование факторов, способствующих коммуникации, и в целом – эффективное функционирование системы электронного взаимодействия между органами власти, бизнесом и гражданами в современном цифровом пространстве. Причем важным компонентом развития научного дискурса по данной проблеме являются не только теоретические исследования, но и реализация прикладных исследований с использованием социологических методов и инструментария современных интернет-исследований. Представляется, что описанные выше исследования позволяют определить проблемы и выявить направления дальнейшей работы для специалистов по коммуникациям в органах власти.

## Список литературы

Гавра Д.П. (2012) Цифровые коммуникации органов государственной власти: понимание и перспективы // СМИ в современном мире. Петербургские чтения. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета. С. 160–164.

Неверов К.А. (2018) Публичная сфера социальных медиа: проблема определения стратегий сетевых акторов // Социальные и гуманитарные знания. Т. 4. № 2. С. 66–70 // <http://www.j.uniyar.ac.ru/index.php/dnk/article/view/627/529>, дата обращения 20.05.2020.

Нериновская М. (2017) Госорганы в соцсетях. Жизнь или имитация // Business Daily. 8 ноября 2017 // <http://prclub.spb.ru/2017/11/08/ufas-2/>, дата обращения 20.05.2020.

Открытость федеральных органов исполнительной власти 2015: кризис роста (2015) // Инфометр //



[http://infometer.org/analitika/foiv\\_itogi\\_2015](http://infometer.org/analitika/foiv_itogi_2015), дата обращения 20.05.2020.

Представленность федеральных органов исполнительной власти в популярных социальных сетях. Этап II: Twitter (2015) // Инфометр // [http://infometer.org/analitika/foiv\\_twitter\\_2015](http://infometer.org/analitika/foiv_twitter_2015), дата обращения 20.05.2020.

Филатова О.Г. (ред.) (2011) Отчет о научно-исследовательской работе «Публичная коммуникация органов государственной власти РФ в пространстве WEB 2.0.: структура, каналы и инструменты в начале 2010-х». СПб.: СПбГУ.

Шишкина М.А. (2012) Государственный PR и GR в системе современных связей с общественностью // Научные труды Северо-западного института управления РАНХиГС. Т. 3. № 2(6). С. 118–124 // [https://spb.ranepa.ru/images/DokSZIU/news/Nauchnye\\_trudy\\_6.pdf](https://spb.ranepa.ru/images/DokSZIU/news/Nauchnye_trudy_6.pdf), дата обращения 20.05.2020.

Ярская-Смирнова Е.Р., Романов П.В. (ред.) (2013) Публичная сфера: теория, методология, кей-стади: коллективная монография. М.: Вариант.

Arendt H. (1998) *The Human Condition*, University of Chicago Press.

Baringhorst S. (2009) Introduction: Political Campaigning in Changing Media Cultures – Typological and Historical Approaches // *Political Campaigning on the Web* (eds. Baringhorst S., Kneip V., Niesyto J.), Bielefeld: Transcript, pp. 93–120.

Bolgov R., Filatova O., Golubev V. (2018) E-Government in the Eurasian Economic Union: A Comparative Study of Member States // *ACM International Conference Proceeding Series. 11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, ICEGOV 2018*, pp. 27–33. DOI: 10.1145/3209415.3209435

Castells M. (1996) *The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. I: The Rise of the Network Society*, Cambridge MA, Oxford UK: Blackwell Publishers.

Castells M. (1997) *The Information Age: Economy, Society and Culture.*

*Vol. II: The Power of Identity*, Malden MA, Oxford UK: Blackwell Publishers.

Castells M. (1998) *The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. III: End of Millennium*, Malden MA, Oxford UK: Blackwell Publishers.

Coleman S. (2017) *Can the Internet Strengthen Democracy?* Cambridge; Malden MA: Polity Press.

Concept Paper “Developing Capacity for Participatory Governance through E-participation”. DPADM (2013) // UN Department Economic and Social Affairs // <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/CONCEPT%20PAPER%20e-Participation%2001.30.13.pdf>, дата обращения 20.05.2020.

E-Participation Index // <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation>, дата обращения 20.05.2020.

Filatova O., Golubev V., Ibragimov I., Balabanova S. (2017) E-participation in EEU Countries: A Case Study of Government Websites // *Proceedings of the International Conference on Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia, EGOSE*, pp. 145–151. DOI: 10.1145/3129757.3129782

Habermas J. (1989) *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Thomas Burger, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Habermas J. (1992) *Moral Consciousness and Communicative Action*, Cambridge: Polity Press.

Luhmann N. (1982) *The World Society as a Social System* // *International Journal of General Systems*, vol. 8, no 3, pp. 131–138. DOI: 10.1080/03081078208547442

Schaefer M. (2015) *Digital Public Sphere* // *The International Encyclopedia of Political Communication* (ed. Mazzoleni G.), London: Wiley Blackwell, pp. 322–328.

United Nations E-Government Survey 2018. *Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustain-*

able and Resilient Societies (2018) // United Nations E-Government Survey // [https://www.un-ilibrary.org/democracy-and-governance/united-nations-e-government-survey-2018\\_d54b9179-en](https://www.un-ilibrary.org/democracy-and-governance/united-nations-e-government-survey-2018_d54b9179-en), дата обращения 20.05.2020.

Van Dijk J.A.G.M. (2012) Digital Democracy: Vision and Reality // Public Administration in the Information Age: Revisited (eds. Snellen I., Thaens M., van de Donk W.), Amsterdam: IOS-Press, pp. 49-62.

DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-2-4

# Trends of Government Communications in Digital Public Sphere of Russia: 2011-2020

**Olga G. FILATOVA**

PhD in Philosophy, Assistant Professor

Saint Petersburg State University, 199034, VO, 1 Line, 26, Saint Petersburg, Russian Federation

E-mail: o.filatova@spbu.ru

ORCID: 0000-0001-9568-1002

**CITATION:** Filatova O.G. (2020) Trends of Government Communications in Digital Public Sphere of Russia: 2011-2020. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 13, no 2, pp. 72-91 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-2-4

Received: 23.03.2020.

**ACKNOWLEDGEMENTS:** This work was supported by the Russian Science Foundation, project no 18-18-00360 "Electronic participation as a factor in the dynamics of the political process and the process of making government decisions."

**ABSTRACT.** *The paper presents the results of two studies conducted in the early 2010s and early 2020th, which allow us to identify trends in the development of state communications in the digital public sphere of Russia. The studies were carried out on the same series using the same methods with some adjustments. The sites of all Russian public authorities at the federal level, as well as state communications in social media, were analyzed with an interval of 9 years. State communications are understood as communicative relations, the subject of which is the state as a whole, a state institution or a public authority, and which can be labeled as state PR. The subject of state communications is relations regard-*

*ing the governing of state power. Comparing the results of two studies of state communications in Russia, the author analyzes the changes over the decade and draws conclusions about the active, but ineffective development of such communications that do not allow citizens to actively participate in political decision-making processes, as well as the ambiguous development of the digital public sphere of modern Russia in general. The wide interactive possibilities of modern social media which imply the priority of intermutual communication remain generally unclaimed. Despite the growth of channels, tools, services provided by modern Internet technologies, they are used by public authorities mainly for informational purposes*

only, without facilitating two-way communication with the population and therefore do not lead to a significant improvement in the image of power.

**KEY WORDS:** political communication, Internet, digital transformations, digital public sphere, state communications, social media

## References

- Arendt H. (1998) *The Human Condition*, University of Chicago Press.
- Baringhorst S. (2009) Introduction: Political Campaigning in Changing Media Cultures – Typological and Historical Approaches. *Political Campaigning on the Web* (eds. Baringhorst S., Kneip V., Niesyto J.), Bielefeld: Transcript, pp. 93–120.
- Bolgov R., Filatova O., Golubev V. (2018) E-Government in the Eurasian Economic Union: A Comparative Study of Member States. *ACM International Conference Proceeding Series. 11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, ICEGOV 2018*, pp. 27–33. DOI: 10.1145/3209415.3209435
- Castells M. (1996) *The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. I: The Rise of the Network Society*, Cambridge MA, Oxford UK: Blackwell Publishers.
- Castells M. (1997) *The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. II: The Power of Identity*, Malden MA, Oxford UK: Blackwell Publishers.
- Castells M. (1998) *The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. III: End of Millennium*, Malden MA, Oxford UK: Blackwell Publishers.
- Coleman S. (2017) *Can the Internet Strengthen Democracy?* Cambridge; Malden MA: Polity Press.
- Concept Paper “Developing Capacity for Participatory Governance through E-participation”. DPADM (2013). *UN Department Economic and Social Affairs*. Available at: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/CONCEPT%20PAPER%20e-Participation%2001.30.13.pdf>, accessed 20.05.2020.
- E-Participation Index*. Available at: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation>, accessed 20.05.2020.
- Filatova O.G. (ed.) (2011) *Report 4.23.720.2011 on the Research “Public Communication of the Government of the Russian Federation in the WEB 2.0. Space: Structure, Channels and Instruments in the Early 2010s”*, Saint Petersburg: St. Petersburg State University (in Russian).
- Filatova O., Golubev V., Ibragimov I., Balabanova S. (2017) E-participation in EEU Countries: A Case Study of Government Websites. *Proceedings of the International Conference on Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia, EGOSE*, pp. 145–151. DOI: 10.1145/3129757.3129782
- Gavra D.P. (2012) Digital Communications of Public Authorities: Understanding and Prospects. *Media in the Modern World. Petersburg Readings*, Saint Petersburg (in Russian).
- Habermas J. (1989) *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Thomas Burger, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Habermas J. (1992) *Moral Consciousness and Communicative Action*, Cambridge: Polity Press.
- Luhmann N. (1982) The World Society as a Social System. *International Journal of General Systems*, vol. 8, no 3, pp. 131–138. DOI: 10.1080/03081078208547442
- Nerinovskaya M. (2017) Government Agencies in Social Networks. Life or Imitation. *Business Daily*, November 8, 2017. Available at: <http://prclub.spb.ru/2017/11/08/ufas-2/>, accessed 20.05.2020 (in Russian).
- Neverov K.A. (2018) The Public Sphere of Social Media: The Problem of Deter-

mining the Strategies of Network Actors. *Social and Humanitarian Knowledge*, vol. 4, no 2, pp. 66–70. Available at: <http://www.j.uniyar.ac.ru/index.php/dnk/article/view/627/529>, accessed 20.05.2020 (in Russian).

Openness of the Federal Government of 2015: Growth Crisis (2015). *Infometer*. Available at: [http://infometer.org/analitika/foiv\\_itogi\\_2015](http://infometer.org/analitika/foiv_itogi_2015), accessed 20.05.2020 (in Russian).

Representation of Federal Government in Popular Social Networks. Stage II: Twitter (2015). *Infometer*. Available at: [http://infometer.org/analitika/foiv\\_twitter\\_2015](http://infometer.org/analitika/foiv_twitter_2015), accessed 20.05.2020 (in Russian).

Schaefer M. (2015) Digital Public Sphere. *The International Encyclopedia of Political Communication* (ed. Mazzoleni G.), London: Wiley Blackwell, pp. 322–328.

Shishkina M.A. (2012) State PR and GR in the System of Modern Public Relations. *Scientific Works of the Northwest Institute*

*of Management RANEPa*, vol. 3, no 2(6), pp. 18–124. Available at: [https://spb.ranepa.ru/images/DokSZIU/news/Nauchnyetrudy\\_6.pdf](https://spb.ranepa.ru/images/DokSZIU/news/Nauchnyetrudy_6.pdf), accessed 20.05.2020 (in Russian).

United Nations E-Government Survey 2018. Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies (2018). *United Nations E-Government Survey*. Available at: [https://www.un-ilibrary.org/democracy-and-governance/united-nations-e-government-survey-2018\\_d54b9179-en](https://www.un-ilibrary.org/democracy-and-governance/united-nations-e-government-survey-2018_d54b9179-en), accessed 20.05.2020.

Van Dijk J.A.G.M. (2012) Digital Democracy: Vision and Reality. *Public Administration in the Information Age: Revisited* (eds. Snellen I., Thaens M., van de Donk W.), Amsterdam: IOS-Press, pp. 49–62.

Yarskaya-Smirnova E.R., Romanov P.V. (eds.) (2013) *Public Sphere: Theory, Methodology, Case Studies: Collective*, Moscow: Variant (in Russian).