

## Сравнительный анализ государственных и негосударственных порталов электронного участия в Петербурге

Л.А. Видясова, Е.В. Михайлова  
Университет ИТМО,  
bershadskaya.lyudmila@gmail.com, ek.mikhailova@mail.ru

### Аннотация

В статье анализируются порталы электронного участия граждан в России. Представленное исследование является частью комплексного научного проекта, направленного на выявление факторов, влияющих на развитие электронного участия в нашей стране. В статье описаны результаты сравнительного анализа работы порталов электронного участия с фокусом на их государственную или негосударственную форму.

Произведена оценка эффективности работы таких инструментов с помощью автоматизированной информационной системы. Исследовательская гипотеза заключалась в том, что отдельные индивиды и их группы могут быть более продуктивны в деле развития и использования инструментов электронного участия. В результате были выявлены различия в активности на порталах разных типов. Исследовательская гипотеза подтвердилась частично. Первые практики электронного участия граждан были связаны с инициативной платформой «Красивый Петербург». В то же время правительственный портал «Наш Петербург» также продемонстрировал высокий уровень заинтересованности и участия граждан. Кроме того, активность жителей разных районов города была практически одинакова на обоих порталах.

Пример реализации порталов электронного участия в Петербурге является иллюстрацией ориентации властей на потребности граждан. Развитие инструментов электронного участия нашло позитивные отклики среди горожан с самого начала функционирования обоих порталов.

**Ключевые слова:** электронное участие; электронные петиции; портал электронных петиций; эффективность; электронная демократия; сравнительный анализ; институты.

## 1. Введение

Методы и технологии электронного участия (e-participation) являются важным компонентом программ развития информационного общества и электронного управления. Порталы электронных петиций являются одним из инструментов электронного участия и обеспечивают гражданам возможность влиять на принятие решений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В то же время это влияние на способы принятия политических решений остается недостаточно исследованным.

За последние 14 лет существенно выросли положительные оценки гражданами власти в России. В частности, результаты социологических опросов показывают существенный рост положительных оценок по отношению к президенту (с 54% в 2001 г. до 71% сейчас), правительству (с 31% до 49%) и Госдуме (с 12% до 28%), армии (44% в 2001 г., 55% сейчас) и церкви (47% в 2001 г., 48% сейчас) [1].

Технологии электронного участия активно развиваются в России на протяжении последних лет. По оценкам ряда экспертов, уровень предложения электронных платформ и услуг намного превышает уровень потребности в них (даже с учетом таких обещанных благ, декларируемых подобными порталами, как экономия денег и времени, предоставление дополнительных каналов для связи с гражданами).

Практика стран, активно использующих методы электронного взаимодействия (Эстония, Сингапур, Великобритания и др.), уже несколько лет показывает эффективность и результативность их применения. В России же, по данным опросов населения, проводимых Фондом «Общественное мнение», менее половины граждан выражают желание общаться с властью в электронной форме.

Социальный контракт власти и общества предполагает соблюдение довольно четких процедур и способов взаимодействия. В условиях современного динамичного общества появляются отдельные перекосы в балансе данной системы, связанные зачастую с завышенными ожиданиями от государства со стороны граждан. В ситуациях, когда они не оправдываются, граждане выражают негативные оценки по отношению к действиям властей. При этом они не пытаются улучшить свою ситуацию посредством новых предлагаемых инструментов или использовать эти инструменты для доведения своих оценок и ожиданий до лиц, принимающих решения.

В настоящей статье представлены результаты исследовательского компонента, выполненного в рамках комплексного социологического исследования факторов, влияющих на развитие электронного участия в России. Это сравнительное исследование порталов электронного участия, созданных по государственной инициативе и частным образом. Подобный фокус исследования был определен гипотезой о том, что государственная/негосударственная форма реализации инструментов электронного участия оказывает влияние на желание граждан использовать данные ресурсы.

## 2. Международная практика изучения феномена электронного участия

Международная исследовательская практика насчитывает множество различных проектов, направленных на изучение феномена электронного участия. Предполагается, что его можно изучать путем разделения на отдельные компоненты.

Исследуя каналы электронного участия, С. Алатур и коллеги выделили следующие из них [2]: ИКТ для объединения граждан и создания образовательных сообществ, ИКТ для создания групповых бесед и дискуссий, ИКТ для привлечения сторонников и/или избирателей; социальные медиа для проведения голосования и опросов; экономические форумы и электронный бизнес, платформы обмена знаниями и сети как системы мониторинга.

В своем, ставшем уже классическим, исследовании Макинтош и Уайт, анализируя системы оценки электронного участия [3], протестировали применимость методов измерения демократического (представительство, участие, прозрачность, консенсус, политическое равенство, общественный контроль), организационного (вовлечение широкой аудитории, получение обоснованных мнений, консультирование, анализ экономической эффективности, обеспечение обратной связи для граждан) и социально-технического (социальные индикаторы, использование, ценность, удобство) измерения. Основой для изучения стали результаты кейс-стади в четырех муниципалитетах, полуструктурированных и телефонных интервью, серии наблюдений, анализ проектной документации, а также веб-аналитика. Данное исследование подчеркнуло важность применения междисциплинарного подхода к изучению столь разнообразного феномена.

Такие категории электронного участия, как действия, акторы, эффекты, контекст и оценка, были изучены Р. Медаглия в рамках анализа публикаций по теме [4]. Джо и Сонг в своих работах разработали уровни электронного участия [5] и выявили прямую зависимость между развитием технологий (а именно населением, использующим Интернет) и уровнем электронного участия. Степень развития демократии также оказывает положительное влияние на рост электронного участия, однако критерий развития политических институтов был отклонен как статистически незначимый.

Исследуя государственные веб-ресурсы, группа турецких специалистов [6] оценила общественную значимость, созданную за счет электронного участия с помощью стандартных критериев (контент, удобство и простота использования, качество) и показателей публичной ценности (доступность, привлечение граждан, прозрачность, оперативность, диалог, баланс интересов). Они обратили внимание на тот факт, что большинство порталов участия имеют высокий уровень технологической компоненты и низкую степень публичной ценности.

Исследование электронного участия в Германии, проведенное Шретер и коллегами [7], было направлено на оценку ценностей, создающихся в процессе электронного взаимодействия, посредством анализа уровней включенности, обмена информацией, обучения, а также оказываемого влияния на политические решения. Они использовали методы полуструктурированного

интервью, качественные методы и анализ документов. В результате было выделено восемь измерений процесса электронного участия: продолжительность, прозрачность, принятие, справедливость, эффективность, результативность, воздействие и удовлетворенность.

Вместе с тем, проблема измерения эффектов от электронного участия остается практически неизученной. ООН разработала единую методологию для индекса электронного участия, включающего оценку электронного информирования, консультирования и принятия решений [8]. Этот индекс используется в настоящее время для межстрановых сравнений степени развития электронного участия. Некоторые исследователи были сосредоточены на информационном аспекте прозрачности и подотчетности веб-сайтов и инструментов [9], другие рассматривали этот феномен в общих категориях в контексте различных методов его изучения [10, 11]. В результате анализа литературы можно заключить, что оценка электронного участия остается достаточно разрозненной [12–14] и не имеет на сегодняшний день единой разработанной программы или методологии [15].

Принимая во внимание тот факт, что зачастую решение вопросов, размещенных на порталах электронного участия, относится к местному уровню, исследователи подчеркивают необходимость изучения инструментов электронного участия на муниципальном уровне [16, 17]. В настоящей статье авторы стремятся сделать свой вклад в научное поле оценки электронного участия на уровне города.

### **3. Методология исследования**

Методология проведения исследования базировалась на неинституциональном подходе [18], отдающем негосударственным структурам важную роль в установлении социального порядка. Гипотеза исследования заключалась в том, что отдельные индивиды и их группы могут быть более продуктивными в развитии инструментов электронного участия, и они способны самостоятельно не только организовывать сообщества на основе общих потребностей и интересов, но и добиваться решения значимых для них проблем. Именно поэтому авторы выбрали для анализа два инструмента электронного участия, разработанные по государственной инициативе и в частном порядке.

Санкт-Петербург был определен объектом для анализа. Таким образом, в ходе исследования порталы электронного участия отражали масштаб решения городских проблем и иллюстрировали примеры развития правительственного и неправительственного ресурса.

Портал «Красивый Петербург» (<http://красивыйпетербург.рф>), созданный в 2012 г., был выбран в качестве примера негосударственного инструмента. Данный ресурс дает гражданам возможность создавать свои аккаунты, выбирать категории вопросов, публиковать свои обращения, предлагать решения для возникших проблем. Помимо портала в Петербурге, существует также сеть похожих «красивых городов» в Череповце, Москве, Нижнем Тагиле, Вологде, Иркутске и т.д.

Портал «Наш Петербург» (<http://gorod.gov.spb.ru>) был создан в 2014 г. По инициативе губернатора Санкт-Петербурга для создания эффективного диалога между гражданами и властью. Здесь каждый горожанин может получить информацию об объектах инфраструктуры, сообщить о городских проблемах, мониторить ход ее решения. Данный ресурс был выбран в качестве примера функционирования государственного портала.

Для решения исследовательских задач в Университете ИТМО разработана система автоматизированного мониторинга порталов электронного участия. Система создавалась с целью сбора данных о динамике голосования и в дальнейшем использовалась для анализа, кластеризации и презентации с целью показать изменения в интенсивности голосования по отдельным темам.

Сбор данных осуществлялся различными способами. Первый — это использование API (Application Programming Interface) для получения данных с сайтов, второй — синтаксический анализ (парсинг) исходного кода страниц сайта (рис.1).



**Рис. 1.** Архитектура системы мониторинга порталов электронного участия

На сегодняшний момент система позволяет производить мониторинг трех порталов: «Российская общественная инициатива», «Красивый Петербург» и «Наш Петербург».

В ходе исследования на указанных веб-ресурсах были измерены следующие индикаторы:

- формальные и неформальные правила взаимодействия;
- динамика публикации петиций;
- представленность разных районов Петербурга;
- статус обработки заявлений;
- решение проблем и удовлетворенность пользователей.

Использование данных индикаторов позволило оценить влияние государственных и негосударственных порталов на развитие электронного участия.

#### 4. Результаты исследования

Платформа «Красивый Петербург» была разработана группой активистов, желающих предоставить жителям города простые и эффективные инструменты оказания влияния на качество городской среды. Тематики портала были ориентированы преимущественно на благоустройство, состояние дорог и ЖКХ. Платформа «Наш Петербург» была реализована двумя годами позже и представила собой пример государственной политики открытости для вовлечения граждан.

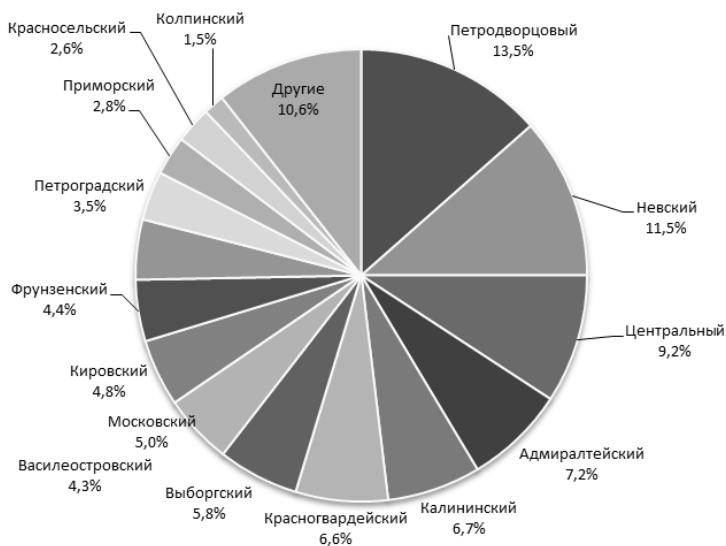
С нормативной точки зрения документом, обеспечивающим работу обоих ресурсов, стал Федеральный закон № 59 от 02.05.2006 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который обязывает государственные органы рассматривать обращения граждан и давать на них ответ в течение 30 дней с момента получения. Таким образом, обе платформы представляют собой базу для взаимодействия G2C. Вместе с тем, на портале «Наш Петербург» имеется информация о том, что к отношениям, возникающим в связи с эксплуатацией портала, не применяются положения выше обозначенного закона. Подобное уточнение, с одной стороны, отражает смещение сроков рассмотрения каждого обращения, а с другой — дает возможность решить проблемы раньше 30-дневного срока. Как показывает практика, так и происходит чаще всего.

Авторы настоящего исследования проанализировали динамику и статус обращений граждан на обеих платформах по разным районам города, в размере по месяцам. В качестве периода, детально изученного в исследовании, взят 2015 г.

Число обращений в рассмотренный период на портале «Наш Петербург» было несколько выше и достигло 62 тыс., в то время как на ресурсе «Красивый Петербург» этот показатель достиг почти 53 тыс.

Санкт-Петербург является мегаполисом, который делится на 18 районов. Диаграммы (рис. 2 и 3) наглядно представляют распределение обращений граждан по районам на обеих платформах.

Лидерами по количеству запросов граждан на портале «Красивый Петербург» стали Калининский, Центральный, Приморский, Выборгский, Невский и Красносельский районы. На платформе «Наш Петербург» самыми активными оказались жители Петродворцового, Невского, Центрального, Адмиралтейского и Калининского районов. Таким образом, наибольшее число обращений на обе платформы поступает от горожан из Калининского, Центрального и Невского районов, запросы из Московского и Фрунзенского районов поступали примерно в равной пропорции, а жители Петродворца, будучи очень активными на портале «Наш Петербург», практически не использовали «Красивый Петербург».



**Рис. 2.** Распределение запросов по районам города на платформе «Красивый Петербург», 2015 г.



**Рис. 3.** Распределение запросов по районам города на платформе «Наш Петербург», 2015 г.

Однако стоит отметить, что период максимальной (пиковой) активности горожан на порталах существенно отличался: пик по числу заявлений на «Красивом Петербурге» пришелся на март 2015 г., а на «Нашем

Петербурге» — на декабрь 2015 г. Эти данные наглядно представлены в таблицах 1 и 2.

**Таблица 1.** Распределение статусов запросов на платформе «Наш Петербург» в абсолютных значениях по месяцам таблицы

Статус/месяц	Рассмотрено	Получен ответ	Удовлетворен
01.2015	0	132	198
02.2015	0	228	499
03.2015	199	524	984
04.2015	222	1020	1218
05.2015	285	958	1303
06.2015	559	1123	1853
07.2015	468	1049	2045
08.2015	466	885	2567
09.2015	478	1615	2232
10.2015	660	1462	2657
11.2015	1655	1665	2675
12.2015	1687	2682	3561

Анализ содержания запросов в указанный период выявил, что пользователи платформы «Красивый Петербург» в большей степени озабочены проблемами, связанными с парковкой в неположенных местах, а также дорожными проблемами (ямы на дороге) — доля подобных запросов составила почти треть (28,5%) от всех обращений. Второй по популярности является проблема замусоренности, на долю которой приходится почти 17% заявлений. К сожалению, автоматизированная система не позволяет графически визуализировать и отразить все тематики запросов на данном портале, поэтому анализ производился авторами вручную.

В то же время, наиболее популярной темой, отраженной в обращениях на ресурсе «Наш Петербург», стало благоустройство территорий (56,1% от всех заявлений). При этом, вопросы реконструкции или ремонта различных объектов на данной платформе не были так популярны, как в запросах на «Красивом Петербурге».

Таким образом, анализ тематик запросов на обоих порталах позволяет сделать вывод, что горожане наиболее заинтересованы в получении обратной связи от органов власти и решении проблем, связанных с благоустройством и инфраструктурой города.

Анализ распределения статусов заявлений на обеих платформах показал, что количество обращений со статусом «получен ответ» существенно отличается на рассмотренных ресурсах: «Наш Петербург» имеет 29,9%, «Красивый Петербург» — лишь 9,2% от общего количества обращений.



В ходе исследования выявлено, что доля запросов со статусом «проблема решена» и «проблема частично решена» на платформе «Красивый Петербург» составляет 8,8%, в то время как доля удовлетворенных запросов на платформе «Наш Петербург» оказалась значительно выше — 47,5% от общего числа.

Проведенный авторами сравнительный анализ распределения статусов обращений на обеих платформах позволяет сделать предположение об эффективности решения проблем, обозначенных гражданами, в зависимости от платформы. Так, доля запросов, получивших ответ на «Нашем Петербурге», более чем в 3 раза выше, чем на «Красивом Петербурге».

**Таблица 2.** Распределение статусов запросов на платформе «Красивый Петербург» в абсолютных значениях по месяцам таблицы

Статус/месяц	Не отправлен	Отправлен	Отклонен	Проблема решена	Проблема частично решена
01.2015	152	1599	138	248	49
02.2015	173	2201	150	286	69
03.2015	458	5033	330	519	113
04.2015	441	4316	279	437	76
05.2015	515	3932	272	350	59
06.2015	755	2959	190	301	64
07.2015	345	3194	216	302	62
08.2015	309	2960	194	249	50
09.2015	374	3480	184	194	31
10.2015	392	3046	111	158	39
11.2015	350	3151	159	143	26
12.2015	308	2332	131	99	0

Та же тенденция прослеживается и в отношении результативности решения проблем: доля удовлетворенных запросов на портале «Наш Петербург» составила почти 50% от всех полученных, в то время как на сайте «Красивый Петербург» были решены или частично решены менее 10% проблем, обозначенных в запросах жителей города. С точки зрения тематик запросов, авторское исследование выявило, что целевая аудитория платформы «Наш Петербург» более заинтересована в вопросах благоустройства территорий, в то время как на платформе «Красивый Петербург» большинство обращений жителей города было посвящено вопросам ремонта и реконструкции различных объектов.

## 5. Выводы

Согласно исследованию, инструменты электронного участия активно используются гражданами Санкт-Петербурга. Гипотеза исследования была частично подтверждена. Первый кейс электронного взаимодействия граждан

с органами власти был связан с платформой «Красивый Петербург». В данном случае группе активистов удалось сплотить граждан вокруг проблем городской среды и добиться ее улучшения.

В то же время, портал «Наш Петербург», созданный на волне распространения идеи открытости правительства, также продемонстрировал высокий уровень заинтересованности и участия граждан. Этот факт позволяет сделать вывод, что горожане не были полностью удовлетворены работой ресурса «Красивый Петербург» в момент создания правительственной платформы. Это могло стать причиной большего предпочтения инструменту электронного участия «Наш Петербург», созданному властями.

Исследование выявило сравнительно схожую активность граждан по районам города на обеих платформах. Традиционно, старейшие районы города (например, Центральный и Невский) были особенно активны. В них чаще протекают крыши в осенне-зимний период, а многие здания ввиду возраста и срока эксплуатации нуждаются в ремонте и реконструкции. Кроме того, в данных районах затруднена парковка, что наглядно отражается в тематиках многих запросов. Таким образом, жители пытаются использовать все каналы коммуникации с властями для решения насущных проблем.

В результате проведения исследования была определена значительная роль институционального фактора, влияющего на развитие порталов электронного участия. Активности платформы «Наш Петербург» способствовала его включенность в планы деятельности районных администраций города, а также контроль исполнения обращений, поступающих на портал. Таким образом, институциональный контроль как в части правил работы с обращениями, так и в части результативности портала, является в данном случае основополагающим критерием успеха.

В успешном функционировании платформы «Красивый Петербург» большое значение имеет медийный фактор, формирующий и расширяющий с помощью СМИ круг вовлеченных. По оценкам создателей портала, благодаря активной информационной деятельности за четыре года работы ресурса удалось в десять раз увеличить масштаб неформальных объединений городских активистов.

Исследование также отразило тот факт, что пример Санкт-Петербурга является наглядной иллюстрацией разворота внимания властей к нуждам горожан. В частности, создание платформ электронного участия воспринимается гражданами как эффективный инструмент реализации политики открытости. В связи с этим, мы можем говорить о преобразовании ролей и функций государственных учреждений в соответствии с потребностями гражданского общества.

В таких ситуациях, когда правительство не может оставаться равнодушным к запросам и проблемам граждан, необходимо анализировать и прогнозировать изменения инструментов в будущем. По мнению авторов, наиболее перспективными направлениями для дальнейших исследований являются следующие:

- разработка классификации инструментов электронного участия;
- выявление факторов, влияющих на развитие каждого инструмента;
- прогнозирование эффективности решения проблем по различным видам петиций, запросов и заявлений.

Авторы намерены продолжить работу по этому направлению и разработать систему мониторинга в соответствии с научно-исследовательскими задачами.

Работа выполнена при поддержке гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых ученых МК-5953.2016.6 «Исследования факторов, влияющих на развитие инструментов электронного участия в России».

## Литература

- [1] Елкина М. Россияне стали больше доверять армии [Электронный ресурс]. URL: <http://izvestia.ru/news/592638> (дата обращения 25.04.2016).
- [2] Alathur S., Vigneswara I., Gupta M.P. Citizen empowerment and participation in e-democracy: Indian context // *Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. 2011. P.11–19.
- [3] Macintosh A., Whyte A. Towards an Evaluation Framework for eParticipation // *Transforming Government: People, Process and Policy*. 2008, Vol. 2(1). P. 16–30.
- [4] Medaglia R. eParticipation research: Moving characterization forward (2006–2011) // *Government Information Quarterly*. 2012, Vol. 29. P. 346–360.
- [5] Jho W., Song K. Institutional and technological determinants of civil e-Participation: Solo or duet? // *Government Information Quarterly*. 2015, Vol. 32. P. 488–495.
- [6] Karkin N., Janssen M. Evaluating websites from a public value perspective: a review of Turkish local government websites. // *International Journal of Information Management*. 2014, Vol. 34. P. 351–363.
- [7] Schroetera R., Scheel O., RennO., Schweizer P. Testing the value of public participation in Germany: theory, operationalization and a case study on the evaluation of participation // *Energy Research & Social Science*, 2015. URL: <http://dx.doi.org/10.1016/j.erss.2015.12.013> (accessed 25.04.2016).
- [8] UN E-Government Survey. 2014. URL: <http://unpan3.un.org/egovkb/Reports/UN-E-Government-Survey-2014> (accessed 25.04.2016).
- [9] Pina V., Torres L., Royo S. Are ICTs improving transparency and accountability in the EU regional and local governments? An empirical study // *Public Administration*. 2007, Vol. 85(2) . P. 449–472.
- [10] Rowe G., Frewer L.J. Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda // *Science, Technology, & Human Values*. 2004, Vol. 29(4) . P. 512–557.
- [11] Warburton D., Willson R., Rainbow E. Making a Difference: A guide to evaluating public participation in central government, 2007. URL: <http://www.involve.org.uk/evaluation/Making%20a%20Difference%20-%20A%20guide%20to%20evaluating%20public%20participation%20in%20centralgovernment.pdf>. (accessed 25.04.2016).
- [12] Janssen D., Kies R. Online Forums and Deliberative Democracy // *Acta Politica*. 2005. Vol. 40. P. 317–335.
- [13] Kubicek H., Lippa B., Westholm H. Medienmix in der lokalen Demokratie. Die Integration von Online-Elementen in Verfahren der Bürgerbeteiligung // *Final report to the HansBöckler-Foundation, Bremen*. 2007. URL: [http://www.ifib.de/projekt/detail.html?id\\_projekt=135&detail=Medienmix%20in%20der%20lokalen%20Demokratie](http://www.ifib.de/projekt/detail.html?id_projekt=135&detail=Medienmix%20in%20der%20lokalen%20Demokratie) (accessed 25.04.2016).

- [14] Winkler R. e-Participation in Comparison and Contrast: Online debates at the EU's platform 'Your Voice in Europe' // Proceedings of the 3rd International Conference on e-Government. University of Quebec at Montreal, Canada, 26–28 September 2007. P. 238–248.
- [15] Aichholzer G., Allhutter D. Evaluation Perspectives and Key Criteria in eParticipation // Proceedings of 6th Eastern European e-Government. Oesterreichische Computer Gesellschaft, Prague, April 23–25, 2008.
- [16] Brody S.D., Zahran S., Grover H., Vedliz A. A spatial analysis of local climate change policy in the United States: risks, stress, and opportunity // Landscape Urban Plan. 2008, Vol. 87(1) . P. 33–41.
- [17] Portney K. Taking sustainable cities seriously. Economic development, the environment, and quality of life in American cities. 2nd ed. The MIT Press, Cambridge, 2013.
- [18] Nort D. Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990.

## **The comparison of governmental and non-governmental e-participation tools functioning at a city-level in Russia**

L. Vidasova, E. Mikhaylova  
ITMO University

The paper examines different types of e-participation tools functioning in Russia. This research presents a part of a complex scientific sociological project focused on determination of the critical factors which influence the e-participation development in Russia. This paper reflects the results of a comparative study of e-participation portals functioning with a special attention to its nature: government and non-government. The authors made an attempt to find the effectiveness of Saint Petersburg portals' work with the use of an automated information system. The research hypothesis stated that individuals and their groups could be more productive in e-participation tools development.

The research results showed the difference in activities on each portal as well as an expected fate of e-petitions. The research hypothesis was partly confirmed. The first practice of citizens' electronic collaboration was linked with an initiative platform "Beautiful Saint Petersburg". At the same time a governmental portal "Our Petersburg" also demonstrated a high-level of citizens' interest and involvement. The research also showed comparatively common citizens' activity in different city districts. The study revealed that Saint Petersburg example is an illustration of authorities' orientation to the citizens' needs. The development of e-participation platforms of both types had found a positive feedback from the citizens from the very beginning of its operation.

**Keywords:** e-participation; e-petition; e-petition portal; effectiveness E-participation; e-democracy; comparative analysis; institutional functions.