

Анализ динамики электронных петиций на портале «Российская общественная инициатива»

А.В. Поршневу, К.Г. Лячина

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» —
Нижегородский филиал

aporshnev@gmail.com, kota_93@mail.ru

Аннотация

Развитие информационных технологий позволяет расширить цифровое политическое участие граждан и способствует развитию «электронной демократии». В 2018 году пройдёт пять лет с момента работы портала «Российская общественная инициатива», в это время на портале было зарегистрировано более 11 тыс. общественных инициатив. В работе, на основе материалов всех доступных на сайте петиций, опубликованных за период 2013–2017 гг. (9842), проанализирована динамика активности граждан. Обсуждается динамика интереса граждан и возможность использования материалов портала для изучения тем, вызывающих общественный интерес.

Ключевые слова: цифровое политическое участие, электронная демократия, электронные петиции, «российская общественная инициатива»

Введение

Развитие информационно-коммуникационных технологий и проникновение их во все сферы жизнедеятельности способствовало возникновению цифровой коммуникации, которая позволяет создать новые средства взаимодействия органов власти и граждан. Вовлеченности граждан в политическую жизнь способствует появление электронных ресурсов (сайтов, порталов, электронных приёмных и проч.). Особое место занимает такая форма электронного участия, как подача электронных петиций, целью которых является привлечение внимания общества к принятию решений в политической сфере, возможность повлиять на действия органов власти.

Электронная петиция — это понятие, под которым подразумевают прошение, обращение либо жалобу гражданина или группы лиц при помощи специализированных порталов, обращенное к органам местной, региональной или федеральной власти. В данный период времени онлайн-петиции можно считать одним из наиболее перспективных технологий электронного политического участия граждан. Основным плюсом онлайн-петиции является доступность, а именно любой гражданин может не только подписать уже созданную петицию, но и представить свою. Поэтому, такая форма взаимодействия государства и граждан как подача электронных петиций стала популярна в последние годы.

В России портал «Российская общественная инициатива» является одним из способов взаимодействия с органами власти. Учрежденный государством, он имеет официальный статус (был создан по указу президента РФ 4 марта 2013 года №183) [11]. В случае набора достаточного количества подписей (100 тыс. для петиций федерального уровня) в поддержку инициатива передается в экспертную группу федерального, регионального или

муниципального уровня непосредственно для рассмотрения и принятия решения, при этом процедура рассмотрения и вынесения решения должна занимать не более двух месяцев. Данной возможностью обладает большинство населения РФ, ведь для того, чтобы проголосовать или разместить онлайн-петицию необходимо быть гражданином России старше 18 лет; иметь доступ к сети Интернет; быть зарегистрированным на портале «Госуслуги» (<https://www.gosuslugi.ru/>).

В 2018 году прошло пять лет с момента создания ресурса goi.ru, что позволяет проанализировать подачу петиций и голосования по ним, ответить на вопросы о динамике интереса граждан к portalу «Российская общественная инициатива» и развитию электронной демократии в России.

Постановка задачи исследования

Рассматривая понятие «электронная демократия» (electronic democracy, e-democracy) Энн Макинтош (Ann Macintosh) отмечает, что это использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для поддержки демократических процессов принятия политических решений, более широкого вовлечения в эти процессы граждан и укрепления репрезентативной демократии [8]. Данное определение «электронной демократии» подразумевает, что неотъемлемой частью электронной демократии будет являться электронное участие граждан в политических процессах.

Янис Теокарис (Yannis Theocharis) определяет цифровое политическое участие как персонализированное действие в сети, которое осуществляется отдельными гражданами с намерением продемонстрировать свою собственную мобилизацию и активировать социальные сети для повышения осведомленности о или оказывать социальное и политическое давление в целях решения социальной или политической проблемы [9].

В частности, такой подход нашел отражение в проекте «Концепция развития в России механизмов электронной демократии до 2020 года», разработанном Министерством связи и коммуникаций РФ, и Указе Президента РФ «Об Управлении Президента Российской Федерации по применению информационных технологий и развитию электронной демократии», подписанном 30 июня 2012 г. [10]. В данной концепции под электронной демократией понимается «форма организации общественно-политической деятельности граждан, которая обеспечивает за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень взаимодействия граждан друг с другом, с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями и коммерческими структурами».

Таким образом, развитие «электронной демократии» направлено на расширение возможности граждан в плане их общественно-политического участия и роста гражданской активности, за счет возникновения новых способов коммуникации между гражданским населением и органами власти на разных уровнях.

В 2013 г. был создан интернет портал «Российская общественная инициатива», который имеет официальный статус [11], что подразумевает обязательное рассмотрение обращения при наборе достаточного количества подписей и необходимость авторизации пользователя в системе госуслуг. В зависимости от уровня инициативы (федеральный, региональный или муниципальный), установлены следующие значения по необходимому количеству голосов:

1. Федеральный уровень – не менее 100 тысяч.
2. Региональный уровень – для регионов с населением свыше 2 млн – 100 тысяч, для остальных – 5% от населения региона.
3. Муниципальный уровень – 5% от населения муниципалитета.

Стоит отметить, что портал РОИ регулярно привлекает внимание исследователей, изучаются вопросы, связанные с динамикой подачи петиций [3, 7] и эффективностью участия граждан [1, 4]. Как показывают исследования Волошинской, Видясовой и

Рачевой, эффективность участия граждан, использовавших для подачи петиций портала РОИ, не высока, в связи с чем встает вопрос о динамике интереса к проекту. В нашем исследовании мы бы хотели рассмотреть ряд индикаторов интереса граждан, таких как появление новых авторов, увеличения количества голосов, поданных на портале, процент качественных петиций, чтобы ответить на вопрос может ли портал служить источником информации о потребностях граждан и темах вызывающих общественный интерес.

С помощью специально разработанной на языке Python программы загрузчика 26.01.2018 нами были получены тексты всех петиций, размещенных на портале РОИ. Хотя на сайте указывается, что на момент 26.01.2018 было зарегистрировано 11696 петиций, нам удалось найти на сайте информацию лишь о 9842 петициях. 9815 находятся в архиве или на голосовании, 26 рассмотрены и одна находится на рассмотрении. Мы предполагаем, что 1854 петиции, не размещенные на портале, не прошли модерацию (видимо в них содержатся лексика и риторика, не позволяющая опубликовать их на общественном ресурсе) или петиции представляют собой дубликаты, заполненные по ошибке.

По каждой петиции была получена следующая информация: регион, уровень петиции (местный, региональный, федеральный), ссылка на петицию на сайте РОИ, дата окончания сбора подписей, код автора петиции, количество голосов, поданных «За» петицию, количество голосов, поданных «Против» петиции, название петиции, текст петиции.

Анализ петиций, размещенных на портале РОИ

Подавляющее большинство петиций 95,26% (9350) предлагают изменения федерального уровня. Доля петиций региональных – 4,42% (434) и местных – 0,32% (31).

Жители Москвы были наиболее активны в подаче петиций, за рассматриваемый период они подали более 20% петиций (2307). Активны в подаче петиций граждане Московской области – 836 (0,08%) и Санкт-Петербурга – 804 (0,08%). В десятку регионов по количеству поданных петиций вошли также Свердловская область (391), Ростовская область (300), Краснодарский край (241), Новосибирская область (233), Волгоградская область (226), Нижегородская область (200), Саратовская область (176). Жители двух регионов Российской Федерации: Чечни и Чукотки не подали ни одной петиции за все пять лет работы портала «РОИ».

Анализ 26 переданных на рассмотрение инициатив выявил парадоксальную картину: из 26 только половина петиций (13) набрали требуемое количество голосов, вторая половина была рассмотрена органами власти и одобрена до достижения требуемого порога. В то время как из 13 петиций, набравших необходимый минимум голосов для рассмотрения, были одобрены только 2.

Критерии, по которым были отобраны 13 петиций, не достигших порога рассмотрения органами власти на сайте портала, не опубликованы. Анализ 13 рассмотренных петиций, не достигших порога рассмотрения (см. табл. 1), показывает, что количество голосовавших не имеет значения (количество голосов, поданных за реализованные петиции было от 2 до 77551). Можно отметить, что петиция №11М2671 «Изменить надпись на фасаде Ледового Дворца имени Капустина Сергея Алексеевича (город Ухта) с “Ледовый Дворец” на надпись: “Ледовый Дворец имени Сергея Алексеевича Капустина”» была реализована при 2 голосах «За» и 3 голосах «против». Также непонятна ситуация с петицией федерального уровня №77Ф4859 «Введение в национальный календарь профилактических прививок вакцинации против пневмококковой инфекции», которая была реализована при 55 голосах «За» и 54 «Против».

Если рассматривать инициативы, преодолевшие необходимый порог для рассмотрения, то среди них реализованы только 2: инициатива №77Ф21892 «Оборудовать все железнодорожные переезды системами видеорегистрации» (100 016 голосов «за»); инициатива №77Ф22543 «Организовать "Зеленый щит" Москвы и Подмосковья в пределах 70 км от МКАД, ограничив на этой территории вырубку леса» (100 025 голосов «за»).

Таблица 1. Одобренные и реализованные петиции, не набравшие порогового значения голосов

№ петиции	Уровень	Дата окончания голосования	Голосов «За»	Голосов «Против»
77Ф3338	Ф	07.05.2013	498	6
54Ф3975	Ф	07.05.2013	402	32
50Ф309	Ф	23.05.2013	77 551	3 488
11М2671	М	03.07.2013	2	3
33Ф401	Ф	01.10.2013	21 446	747
77Ф4859	Ф	21.10.2013	55	54
23Ф9132	Ф	04.09.2014	10 684	92
77Ф13600	Ф	04.09.2014	1 246	101
77Ф13810	Ф	08.04.2015	474	138
46М18861	М	03.06.2015	1 226	18
18М18574	М	07.08.2015	16	5
50Ф20827	Ф	24.02.2016	478	89
78Ф32514	Ф	11.01.2018	1 090	151

Как видно, преодоление порога, необходимого для голосования, не является достаточным условием для реализации петиции, что может снижать готовность граждан по участию в работе портала «РОИ». Для того чтобы понять, как изменялось отношение к portalу «РОИ», рассмотрим динамику подачи петиций.

На момент загрузки информации в портале были представлены 36 петиций, поданных в 2018 году, но в нашей работе при анализе динамики мы не будем их рассматривать.

Таблица 2. Динамика подачи петиций на портале «РОИ»

Уровень петиции	2013	2014	2015	2016	2017	Итог
Местный	6	1	9	4	11	31
Региональный	60	57	101	96	117	434
Федеральный	2251	1249	2185	1858	1774	9350
Общий итог	2317	1307	2295	1958	1902	9815

Так, в первый год работы ресурса было зарегистрировано 2317 инициатив, с 2014 по 2015 год – 1307, с 2015 по 2016 – 2295, с 2016 по 2017- 1958, а с 2017 по 2018 год опубликовано 1902 онлайн-петиции (табл. 2). Видно, что интерес к ресурсу падает после первого года, поскольку количество поданных на портал петиций падает чуть меньше, чем в два раза, с 2317 петиций до 1307. С другой стороны, в 2015 году интерес восстанавливается и стабилизируется на уровне около 2000 петиций в год.

То, что большее количество голосов приходится на первый год работы портала (2013-2014), легко объясняется самим появлением этого ресурса, ведь у населения появляется новый канал обращения к власти. Более того, появление ресурса сопровождала волна сообщений в СМИ, что способствовало его популяризации. Так, всего за два с половиной месяца существования РОИ было опубликовано 1385 инициатив. В материале «Общественные инициативы пригодились властям Москвы» от 18 июня 2013 года газета «Коммерсантъ» отмечает, что «в среднем на сайте roi.ru ежедневно появляется 75 новых инициатив, 66 тыс. человек заходят на сайт и отдают 11 тыс. голосов» [5]. В этот же период на портале roi.ru появляется инициатива №77Ф759 «Запрет чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1.5 миллионов рублей», автором которой является Алексей Навальный, и данная петиция получает в СМИ большой резонанс, что

позволило этой инициативе набрать необходимое количество голосов (100 250 голосов «за») за короткий срок, а именно за три месяца.

После этого происходит процедура рассмотрения инициативы Навального и оглашение итогов, что инициативу поддерживать не стоит, что также имело резонанс в СМИ [2]. Последующие публикуемые и поддерживаемые населением инициативы также были освещены в СМИ. Так, например, инициатива №77Ф636 «Отмена права приоритетного проезда всех автомобилей, кроме автомобилей оперативных служб» сначала освещалась в газете «Коммерсантъ» как петиция, набравшая 100 000 голосов [6]. Позже появилась новость о том, что правительство инициативу не поддержало, несмотря на то, что петиция набрала более 100 000 голосов «за».

Подводя итог, отметим, что за первый год работы портала goi.ru из опубликованных 2317 инициатив 4 набрали более 100 000 голосов, лишь одна из них была одобрена экспертной группой и передана на рассмотрение правительству (инициатива №77Ф1016 «Мой дом - моя крепость!»), однако, правительство не поддержало инициативу и федеральный закон принят не был. Таким образом, первоначальный интерес к ресурсу не был подкреплён реализацией гражданских инициатив, что привело к снижению популярности ресурса в 2014 году. Однако после резкого снижения активности, в 2015 году происходит рост количества поданных петиций. Можно предположить, что этот рост является искусственным и он происходит за счет публикации петиций, не привлекающий внимание граждан. Для того, чтобы проверить эту гипотезу мы выбрали 25% петиций, набравших наибольшее число голосов (отсечка прошла по количеству 1111 голосов «За»). Результаты динамики представлены в таблице 3.

Таблица 3. Динамика публикации петиций с учетом голосования

Названия строк	2013	2014	2015	2016	2017
Петиция «пустышка»	1948	1028	1781	1353	1228
Петиция, набравшая минимум 1111 голосов	369	279	514	605	674

Из таблицы 3 видно, что количество поданных с 2015 года петиций растет не за счёт публикации петиций-пустышек. Можно было бы предположить, что изменение отношения к portalу «РОИ» связано с публикацией информации о соглашении между Госдумой РФ и «РОИ», о том, что петиции, поддержанные на сайте РОИ 35 000, а не 100 0000 подписей, будут направляться в Госдуму для ознакомления депутатов, но это соглашение было заключено только в 2016 году.

Стоит отметить, что в 2015 году реализуются две инициативы, набравшие более 100 000 голосов (инициатива №77Ф22543 «Организовать «Зеленый щит» Москвы и Подмосковья в пределах 70 км от МКАД, ограничив на этой территории вырубку леса»; инициатива №77Ф21892 «Оборудовать все железнодорожные переезды системами видеорегистрации»), что, по-видимому, является объяснением возврата популярности портала. Активные граждане, не видя результатов работы портала в 2014, в 2015 все-таки получают подтверждение его работоспособности.

Портал РОИ предлагает размещение онлайн-петиций по трем уровням: федеральный, региональный и муниципальный, в зависимости от уровня значимости проблемы, которая затронута в обращении. За время существования РОИ было размещено 9350 инициатив федерального значения, 434 - регионального, и лишь 31 обращение муниципального уровня (см. табл. 2). Данные показатели свидетельствуют о том, что опубликованные инициативы больше направлены на изменение жизни в целом, граждане обнародуют масштабные проблемы, которые отразятся не на городе или регионе, а будут влиять на всю страну. Рассматривая динамику подачи петиций можно отметить, что резкое снижение активности граждан в 2014 году произошло в основном за счет уменьшения количества числа петиций федерального уровня. А в 2015 году рост общего числа

обращений произошел, в том числе за счет роста количества региональных инициатив. Так в 2015 году количество региональных инициатив (101) в полтора раза больше чем в год открытия портала 2013 (60).

Поскольку петиции публикуются только после авторизации граждан, у каждой петиции существует код автора, который хотя и не раскрывает его пол, ФИО и другие персональные данные, но может служить источником информации об активности автора на портале «РОИ». Наибольшее количество петиций опубликовал автор с кодом ***514 – 99 инициатив. Больше 30 петиций подали 15 авторов, от 10 до 29 – 88, от 2 до 9 – 1246, и 3949 авторов подали по 1 петиции. Анализируя динамику активности авторов по годам можно отметить, что после публикации первых петиций авторы постепенно снижают интерес к portalу, уменьшая количество поданных петиций.

Код автора на портале дает возможность проанализировать появление новых авторов и определить год, когда автор с данным кодом опубликовал свою первую петицию. Видно, что разочарование эффективностью портала в 2014 сказалось на количестве авторов. Количество новых авторов уменьшилось в более чем два раза по сравнению с 2013 годом (см. табл. 4). Рост количества петиций в 2015 году произошел из-за появления новых авторов, что говорит о росте интереса к ресурсу в 2015. В 2016 и 2017 годах рост авторов остается на прежнем уровне, что говорит о стабилизации интереса к portalу.

Таблица 4. Количество новых авторов по годам

Год опубликования первой петиции	Количество авторов
2013	1461
2014	720
2015	1146
2016	983
2017	973
Общий итог	5297

Еще одним показателем активности граждан может служить количество голосов поданных «За» или «Против» петиции. Чтобы учесть количество петиций рассчитаем среднее количество голосов, приходящееся на одну петицию в год (см. табл. 5).

Таблица 5. Среднее количество голосов, поданных на одну заявку по годам

Год	Среднее количество голосов «За»	Среднее количество голосов «Против»
2013	1296.662	124.4346
2014	1298.141	206.922
2015	1119.901	212.0336
2016	1234.871	224.0766
2017	1204.982	235.8181

Из таблицы 5 видно, что при незначительных изменениях среднего количества голосов «За» (в районе 1200), наблюдается рост среднего числа голосов против: с 124 до 235. При этом, рост не прекращается в 2014 году (в этот год было подано наименьшее число заявок). На наш взгляд, рост среднего числа голосов «против» может свидетельствовать о росте гражданской активности, как минимум связанной с негативной оценкой публикуемых петиций.

Заключение

Подводя итог работы портала РОИ на протяжении пяти лет, стоит отметить, что из более 9 тыс. поданных было реализовано всего лишь 15 инициатив. Из которых 6 инициатив приходится на период первого года работы портала (2013-2014г.), 2 обращения реализованы в период с 2014 по 2015 год, 6 инициатив реализованы в период с 2015 по 2016 год, с 2016 по 2017 год не было реализовано ни одной инициативы, а с 2017 по 2018 реализована лишь одна онлайн-петиция. При этом критерии отбора инициатив, не набравших требуемого количества голосов, остаются неизвестными. Поэтому отмечая низкую эффективность участия граждан, мы можем согласиться с позицией Волошинской, отмечающей, что, используя электронные петиции «общество практически ни на что не влияет» [4].

С другой стороны, опираясь на данные по количеству зарегистрированных инициатив на портале goi.ru за пять лет работы сайта, можно отметить следующую динамику: в 2013 была волна петиций, связанная с завышенными ожиданиями от РОИ; в 2014 – снижение интереса, разочарование (большое количество петиций не реализовано, население не видит отклика от власти); в 2015 – восстановление интереса (возможно из-за положительного решения по двум инициативам, преодолевшим порог в 100 тыс. голосов). Рост интереса проявляется также в росте количества качественных петиций (увеличивается количество инициатив, набирающих больше 1111 голоса «за», увеличивается количество региональных инициатив). Интерес к ресурсу демонстрирует и стабильное появление новых авторов.

Несмотря на то, что портал goi.ru позволяет обратиться к правительству с целью провести глобальные изменения на федеральном уровне, происходит спад петиций, направленных именно на федеральный уровень и за последний год замечен рост обращений регионального и муниципального уровней.

Еще одной тенденцией, выявленной в ходе анализа, является рост голосов, поданных против петиций. Так, среднее количество голосов, поданных против петиции, увеличивается, что свидетельствует о наличии в обществе разных мнений.

Можно заключить, что несмотря на малое число инициатив, реализованных с помощью портала РОИ, данный проект привлекает внимание общества, что проявляется в появлении новых авторов, росте количества голосов, поданных на портале, увеличении числа качественных петиций. Все это может свидетельствовать о том, что информация, представленная на сайте проекта, может служить для анализа тем, волнующих общество и вызывающих общественный резонанс. Изучение данной тенденции будет продолжено нами в будущих исследованиях, наряду с изучением тематических полей петиций и выявлением областей с наибольшей полярностью мнений.

Представленное исследование является частью научного проекта РФФИ №18-011-00140-А «Электронная петиция как фрейм социальной и политической мобилизации (русская и кросскультурная перспективы)».

Литература

- [1] Бершадская (Видясова) Л. А. Эффективность инструментов электронной демократии в России: анализ порталов электронных петиций и площадок для решения городских проблем // Государство и граждане в электронной среде: теория и технологии исследований. Труды XVIII объединенной конференции «Интернет и современное общество» (IMS-2015). — СПб: Университет ИТМО, 2015. С. 38–51.
- [2] Ведомости. От редакции: Агрессивный паралич // www.vedomosti.ru [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2013/09/12/agressivnyj-paralich> (дата обращения: 20.02.2018).
- [3] Видясова Л.А., Тензина Я.Д. Исследование результативности работы портала «Российская общественная инициатива» // Государство и граждане в электронной

- среде. Выпуск 1 (Труды XX Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2017, Санкт-Петербург, 21 – 23 июня 2017 г. Сборник научных статей). — СПб: Университет ИТМО, 2017. С. 56–65.
- [4] Волошинская А.А. «Электронное участие» в России: новый инструмент взаимодействия государства и общества или электронная потемкинская деревня? // Информационное общество. 2016. № 1. С. 40–47.
- [5] Иванов М. Общественные инициативы пригодились властям Москвы // Коммерсантъ. 2013.
- [6] Козлов В. Чиновникам замаячила петиция // Коммерсантъ. 2014. № 44. С. 7.
- [7] Чугунов А.В. Электронная демократия и развитие электронного участия в России: Предварительные результаты мониторинга портала «Российская общественная инициатива» // Социальный компьютинг: основы, технологии развития, социально-гуманитарные эффекты (ISC-14). Материалы Третьей Международной научно-практической конференции. 2014. С. 295–298.
- [8] Macintosh A. Characterizing e-participation in policy-making IEEE, 2004. 10 p.
- [9] Theocharis Y. The Conceptualization of Digitally Networked Participation // Social Media + Society. 2015. № 2 (1). <https://doi.org/10.1177/2056305115610140>
- [10] Концепция развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 года. Проект // Российское Агентство развития информационного общества РАРИО [Электронный ресурс]. URL: http://rario.ru/projects/Congress_conception.php (дата обращения: 20.02.2018).
- [11] О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. №183. Ст.1019. 2013. (10).

Dynamics of Submission and Voting for E-Petitions at Web-Portal «Russian Public Initiative»

A.V. Porshnev, K.G. Liachina

National Research University «Higher School of Economics»

aporshnev@gmail.com, kota_93@mail.ru

The Russian Public Initiative project is a web-based portal created to support citizen participation aim work of government at all three levels: municipal, regional and federal through electronic petitioning. Created on 4th March 2013 by the edict of president Putin, it can be found at www.roi.ru and has the functionality to create petitions; to view petitions and vote (pro et contra). By the law, if an e-petition has gathered 100000 votes via the Russian Public Initiative portal it should be the term of expert consideration and can be realized by the Russian government. In our paper we have analyzed data from 9815 e-petitions published from 2013 until 2018. The analysis of dynamics of e-petitions publication allow us to discover three periods in the work of the Russian Public Initiative project, reveal growth of interest, and show the possibility of using portal materials for studying topics of public interest present in Russian society.

Keywords: electronic petitions, e-petitions, online petitions, e-democracy, digital democracy, Russian Public Initiative project, citizens' activity