



АНО «Социологическая мастерская Задорина»
Исследовательская группа ЦИРКОН
109028, Москва, ул. Солянка, д.3, стр.1,
тел./факс: (495) 621-3415,
www.zircon.ru, info@zircon.ru

При реализации проекта используются средства государственной поддержки, полученные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 29.03.2013 №115-рп и на основе конкурса, проведенного ИСЭПИ.

Социологический анализ опыта использования современных технологий электронной демократии (порталы публичных обращений/петиций и открытого голосования)

Итоговый комплексный аналитический отчет



ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение. Описание исследования	4
Постановка проблемы	4
Объект и предмет исследования	5
Цели и задачи исследования	6
Основные гипотезы исследования	7
Методика сбора социологической информации	8
Описание выборочной совокупности исследования	8
1. Опыт использования современных технологий электронной демократии в России	10
1.1. Обзор электронных площадок публичных обращений / петиций и открытого голосования	10
1.2. Опыт использования технологий электронной демократии: результаты статистического анализа обращений граждан на порталах ЭД	24
1.2.1. <i>Общее количество и динамика обращений в различные временные периоды</i>	26
1.2.2. <i>Степень реализации обращений (решения проблем)</i>	27
1.2.3. <i>Количество подписантов обращений</i>	29
1.2.4. <i>Адресаты и уровни адресатов обращений</i>	32
1.2.5. <i>Тематика обращений</i>	32
1.2.6. <i>География обращений (распределение регионов РФ по числу обращений)</i>	34
1.3. Типологизация обращений граждан на портале «Демократор.ру»: результаты контент-анализа обращений.....	39
1.3.1. <i>Тематика содержания обращений</i>	39
1.3.2. <i>Типы обращений по смыслу содержания</i>	41
1.3.3. <i>Типы инициаторов обращений</i>	42
1.3.4. <i>Типы обращений по уровню личной/общественной значимости решения поставленного в обращении вопроса</i>	42
1.3.5. <i>Типы обращений по территориальному уровню проблемы</i>	43
1.3.6. <i>Типы обращений по уровню адресатов, способных повлиять на решение вопроса, и по уровню адресатов, обвиняемых в существовании проблемы</i>	44
1.3.7. <i>Декларируемая готовность к протестным действиям в случае, если заявленная проблема не будет решена</i>	47
2. Анализ конкретных кейсов использования современных технологий электронной демократии	48
2.1. Кейс №1.....	48
2.1.1. <i>Описание проблемной ситуации (предмет обращения)</i>	48
2.1.2. <i>История обращения</i>	50
2.2. Кейс №2.....	54
2.1.1. <i>Описание проблемной ситуации (предмет обращения)</i>	54
2.1.2. <i>Восприятие проблемы со стороны населения, актуальная городская проблематика</i>	56



2.1.3. История обращения	61
2.3. Мотивация инициаторов и «подписантов» публичных обращений	67
2.4. Социальный портрет инициаторов и «подписантов» публичных обращений (петиций)	71
3. Барьеры и перспективы развития технологий электронной демократии	78
3.1. Уровень информированности граждан о современных технологиях электронной демократии	78
3.2. Оценки эффективности использования технологий электронной демократии для решения актуальных социально-экономических проблем и участия в управлении.....	82
3.3. Готовность граждан к использованию технологий электронной демократии	87
3.4. Барьеры на пути использования и перспективы развития технологий электронной демократии	90
Резюме по итогам исследования	99



Введение. Описание исследования

Настоящий документ представляет собой итоговый комплексный аналитический отчет по результатам социологического анализа опыта использования современных технологий электронной демократии, выполненного АНО «Социологическая мастерская Задорина». Проект выполнен в ноябре 2013 – марте 2014 гг.

При реализации проекта используются средства государственной поддержки, полученные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 29.03.2013 №115–рп и на основе конкурса, проведенного ИСЭПИ.

Постановка проблемы

В последние годы в России стала развиваться система т.н. электронной демократии – форма народного волеизъявления, основанная на использовании информационно-коммуникационных технологий как средства для организации коллективных действий (информирования, инициирования общественных обсуждений, принятия совместных решений – электронное голосование, контролирование исполнения решений и т. д.) на разных уровнях. В последние несколько лет были запущены сайты, которые позволяют гражданам объединяться вокруг общих социально-значимых проблем, совместно создавать и обсуждать тексты коллективных обращений в органы государственной власти и местного самоуправления, а также контролировать состояние работы по указанным коллективным обращениям.

Развитие электронной демократии нашло поддержку со стороны государственных органов. Правительство РФ утвердило государственную программу «Информационное общество (2011–2020 годы)», создаются сервисы для обеспечения общественного обсуждения и контроля над деятельностью органов государственной власти, инструменты общественного управления на муниципальном уровне. В 2012 году вышел указ Президента РФ о совершенствовании системы государственного управления; в Правительстве РФ была принята *«Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года»*. В 2013 году появилась и официальная площадка «Российская общественная инициатива», законодательно закреплённая Указом Президента РФ № 183 *«О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса „Российская общественная инициатива“»*.

Очевидно, что без активного движения снизу, без широкого участия самих граждан во взаимодействии с органами государственной власти и местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями, без проявления на массовом уровне инициативы по публичному, открытому обсуждению и продвижению общественно значимых вопросов развитие демократии (и электронной – как ее частного проявления) в нашей стране невозможно. В то же время, по мнению многих специалистов и экспертов, нынешнее состояние российского общества характеризуется пассивностью населения, слабостью гражданского общества, низкой социальной активностью, в том числе



и в использовании современных информационно-коммуникативных технологий, что является важной **социальной проблемой**.

На сегодняшний день ощущается недостаток комплексной информации о том, в какой степени российское общество испытывает потребность, и насколько оно готово к развитию электронной демократии, как оценивает эффективность использования современных информационно-коммуникационных технологий для выражения общественных интересов, участия граждан в управлении государством, защиты своих прав и свобод, развития институтов гражданского общества (**гносеологическая проблема**). Информационные системы электронной демократии потенциально несут в себе возможность для развития инициативы, солидаризации и консолидации граждан в деле их вовлечения в принятие управленческих решений органами государственной власти и местного самоуправления. Однако предполагается, что пока россияне, во-первых, слабо информированы о существовании и возможностях подобных систем, во-вторых, относятся к ним с недоверием и не проявляют готовности к участию. Кроме того, практически не изучены риски манипулирования общественными настроениями с использованием средств электронной демократии.

Комплексное изучение уже имеющегося опыта функционирования современных технологий электронной демократии призвано не только проанализировать текущий уровень вовлеченности граждан во взаимодействие с органами власти, МСУ и другими организациями посредством применения новых технологий, но и выявить потенциал и перспективы электронной демократии в России, определить проблемные места, связанные как с отношением россиян к подобным формам участия в управлении (информированность, доверие, готовность к поддержке и т.п.), так и с состоянием, возможностями, ограничениями самих площадок (информационных систем электронной демократии).

Результаты социологического анализа опыта использования современных технологий электронной демократии (порталов публичных обращений/петиций и открытого голосования) могут стать основой для разработки рекомендаций по расширению привлечения граждан к использованию таких технологий, развитию горизонтальных и вертикальных связей в обществе, вовлечению россиян в решение актуальных проблем общественного развития и государственного управления.

Объект и предмет исследования

В качестве **объекта** настоящего исследования выступали:

- Информационные системы (сайты), реализующие принципы электронной демократии (такие как «OnlinePetition.ru», «Демократор.ру», «Российская общественная инициатива» и др.).
- Инициаторы и «подписанты» публичных обращений;
- Население территории, где расположен объект (проблема и т.п.), ставший предметом обращений граждан через систему электронной демократии.

Предметом исследования являлся опыт использования гражданами РФ современных технологий электронной демократии, в том числе:



- Статистика публичных обращений (петиций), в том числе статистика реализованных и нереализованных обращений/решенных проблем.
- Типология обращений (петиций); характер проблем, с которыми обращаются граждане посредством использования современных информационно-коммуникационных технологий.
- Социальный портрет инициаторов и «подписантов» публичных обращений (петиций).
- Мотивация инициаторов и «подписантов» публичных обращений (петиций).
- Уровень информированности населения о современных технологиях электронной демократии, в том числе информированность жителей территорий, где расположен объект, проблема и т.п., ставший предметом одного из обращений граждан через систему электронной демократии.
- Оценки со стороны инициаторов, «подписантов» и населения эффективности использования электронных технологий демократии для решения актуальных социально-экономических проблем, взаимодействия с представителями власти и МСУ, участия в управлении.
- Готовность населения к использованию технологий электронной демократии.
- Барьеры и препятствия на пути использования технологий электронной демократии, расширения привлечения граждан к использованию информационно-коммуникационных технологий для решения актуальных проблем общественного развития и государственного управления.
- Потенциал и перспективы развития технологий электронной демократии для выражения общественных интересов, участия граждан в управлении государством, защиты своих прав и свобод, для развития институтов гражданского общества.

Цели и задачи исследования

Целью исследования являлся анализ опыта, проблем и перспектив использования современных технологий электронной демократии (порталы публичных обращений/петиций и открытого голосования).

Для реализации указанной цели были решены следующие **задачи**:

- Разработана программа и методология исследования,
- Разработаны методика сбора и анализа данных и инструментарий исследования,
- Отобраны действующие площадки электронной демократии (информационные системы / порталы публичных обращений, петиций),
- Подготовлена основа выборочной совокупности (список электронных площадок и кейсов) для проведения интервью с инициаторами публичных обращений (петиций), а также с «подписантами» обращений,
- Организованы и проведены интервью с инициаторами публичных обращений (петиций), а также с «подписантами» обращений,



- Организован и проведен количественный опрос населения на отобранной территории, где расположена проблема, ставшая предметом одного из обращений граждан через систему электронной демократии,
- Проанализирован опыт использования гражданами современных технологий электронной демократии на примере некоторых информационных систем (статистика публичных обращений/петиций, типология обращений/характер проблем, статистика реализованных обращений/решенных проблем и т.п.) с помощью процедур статистического и контент-анализа,
- Проведены комплексирование данных разных исследовательских процедур, полученных в ходе исследования, анализ и интерпретация собранной информации,
- Подготовлен итоговый аналитический отчет о результатах исследования.

Основные гипотезы исследования

1. Население на массовом уровне сегодня слабо информировано о существовании и возможностях систем электронной демократии, основанных на использовании информационно-коммуникационных технологий как средства для организации коллективных действий. Более того, граждане относятся к ним с недоверием, готовность к участию находится на низком уровне, что является основным тормозом на пути использования технологий электронной демократии. Предполагается, что низкой является и осведомленность о конкретных фактах публичных обращений (петиций) жителей территорий, где расположен объект, проблема и т.п., ставший предметом такого обращения через систему электронной демократии.

2. Данные массовых опросов населения РФ, реализуемых в регулярном (мониторинговом режиме), показывают, что в последние несколько лет наблюдается тренд к снижению доверия органам власти низового и среднего уровня, выражающийся в том, что граждане стали чаще апеллировать к федеральным властям при решении каких-либо проблем, даже имеющих локальное значение. Предполагается, что анализ статистики обращений продемонстрирует аналогичный результат – доля обращений (петиций), адресатом которых являются власти федерального уровня, в настоящее время является высокой и имеет тенденцию к росту.

3. Поводом для публичных обращений (петиций) в большинстве случаев являются проблемы, затрагивающие лично инициаторов и «подписантов» либо их близкое окружение. Существенно реже обращения (петиции) по своему содержанию затрагивают социально-значимые проблемы более широкого масштаба, не касающиеся напрямую и не ущемляющие прямо интересы, права инициаторов и «подписантов».

4. Сообщество инициаторов и «подписантов» представляет собой довольно закрытую группу людей, имеющих общие связи и довольно гомогенные характеристики. Именно это позволяет членам сообщества легче получать информацию от активистов и включаться в процесс решения проблемы. Ввиду обособленности группы, обмен информацией не выходит за ее пределы, что затрудняет вовлечение в сообщество новых участников из числа жителей территории, которые могут не знать о существовании петиции и сборе подписей, даже если проблема, ставшая объектом петиции, затрагивает их ин-



тересы. Проверка источников получения информации может быть важной для дальнейшего развития электронной демократии в России.

Методика сбора социологической информации

Настоящее исследование носило комплексный характер; для решения поставленных целей и задач использованы следующие количественные и качественные исследовательские процедуры.

- Полуформализованные интервью с инициаторами и «подписантами» публичных обращений (петиций) через систему электронной демократии.
- Количественный опрос населения конкретной территории, где расположен локальный объект, проблема и т.п., ставший предметом обращения (петиции).
- Статистический и контент-анализ публичных обращений (петиций).

Описание выборочной совокупности исследования

1. *Полуформализованные интервью с инициаторами и «подписантами» публичных обращений (петиций) через систему электронной демократии.*

В ходе исследования было проведено **21** личное полуформализованное интервью с инициаторами и «подписантами» обращения (петиции). Для реализации интервью были отобраны 2 кейса - конкретные обращения (петиции), размещенные на портале «Демократор.ру» (<http://democrator.ru>) (подробнее см. Приложение 3 «Отчет о проведении качественного исследования»).

2. *Количественный опрос населения конкретной территории, где расположена локальная проблема, ставшая предметом обращения (петиции).*

Для реализации количественного исследования – массового опроса жителей территории, на которой расположен объект, проблема, ставшие предметом публичного обращения (петиции), был отобран один из кейсов из числа анализируемых в рамках качественного исследования. Территориальная единица – город Новомосковск Тульской области.

Метод опроса - face to face (по месту жительства респондентов). Объем выборочной совокупности массового опроса составил **301** респондента. Генеральной совокупностью опроса являлось взрослое население г. Новомосковск Тульской области (18+). Выборочная совокупность опроса репрезентирует население города по параметрам пола, возраста и образования (подробнее см. Приложение 6 «Отчет о проведении количественного исследования»).

3. *Статистический и контент-анализ публичных обращений (петиций).*

Для проведения анализа была составлена База данных публичных обращений (петиций), которая использовалась как основа выборочной совокупности сообщений для статистического и контент-анализа (см. Приложение 2 «База данных публичных обращений (петиций)»). Для составления Базы данных на первом этапе исследования были отобраны *три* электронные площадки («OnlinePetition.ru», «Демократор.ру» и «Российская общественная инициатива») и определен временной интервал включаемых в базу обращений (петиций) (см. Приложение 1 «Отчет о подготовке базы данных публичных обращений (петиций)»).



Статистический анализ был проведен на *трех* указанных электронных площадках (то есть по всем обращениям, представленным в Базе данных, полностью по всем временным периодам существования площадок). Описание процедуры и основные результаты статистического анализа в виде линейных распределений представлены в Приложении 1 «Отчет о подготовке базы данных публичных обращений (петиций)».

Для проведения контент-анализа на первом этапе исследования была выбрана *одна* площадка – портал «Демократор.ру». Изучаемый период охватывал 3 года - 2011-2013 гг. Единицами наблюдения выступили тексты обращений (петиций). Для отбора единиц наблюдения была применена технология случайной выборки, которая подразумевала выбор каждой 20-ой единицы наблюдения, начиная с 3-его обращения за 2011 год. В результате контент-анализа было проанализировано **430** обращений, что составило 5% от генеральной совокупности (8607 единиц). Описание процедуры и основные результаты контент-анализа представлены в Приложении 10 «Результаты контент-анализа обращений».



1. Опыт использования современных технологий электронной демократии в России

В данном разделе представлен анализ одной из составных частей объекта исследования – площадок электронной демократии. В первой части главы представлен общий обзор действующих в настоящее время в России электронных площадок публичных обращений и открытого голосования. Вторая и третья части раздела посвящены описанию опыта использования гражданами России современных технологий электронной демократии на примере более глубокого изучения нескольких конкретных площадок, осуществленного с помощью процедур статистического и контент-анализа.

1.1. Обзор электронных площадок публичных обращений / петиций и открытого голосования

Согласно одному из определений, «электронная демократия представляет собой форму прямой демократии, характеризующуюся использованием информационно-коммуникационных технологий»¹. Площадку электронной демократии можно определить как интернет-площадку (портал, сайт), на которой обсуждаются и разрабатываются инициативы граждан в общественно-значимых областях, которые впоследствии доводятся до представителей органов государственной власти в виде коллективных петиций, обращений, проектов законов. В рамках таких площадок ИКТ используются как основное средство для коллективных «мыслительных» (информирование, принятие совместных решений) и административных процессов (электронное голосование, контролирование исполнения решений). При этом уровень обращений граждан может варьироваться – от местного (муниципального) до всероссийского или даже международного.

Проведенный в рамках исследования обзор показал, что в настоящее время в России действует около десятка крупных площадок публичных обращений (петиций) и открытого голосования, описание которых представлено ниже. Тем не менее, число таких площадок не ограничивается перечисленными ниже – постепенно появляются и становятся более известными как отдельные проекты местного уровня, так и более масштабные инициативы.

Портал «OnlinePetition.ru» (<http://www.onlinepetition.ru/>)

Портал «OnlinePetition.ru. Платформа для петиций Рунета» является одной из первых по дате основания российской платформой для обращений и голосований граждан, существующей до сих пор. Как сказано на сайте проекта, портал «является аполитичной и независимой площадкой, созданной в 2007 году для публикации петиций, предложений и прочих инициативных проектов»². Относительно успешности и авторитетности проекта на сайте указана следующая информация:

- «Более пяти лет деятельности сделали нас центром решения острых вопросов для нескольких миллионов граждан. Мы являемся первой и одной из наиболее посещаемых платформ общественных дискуссий в Рунете. ... На сегодняшний день: ресурс признан авторитетным ис-

¹ Садчикова А.С. Формирование электронной демократии в современной России // Современные исследования социальных проблем [Электронный ресурс]. – Электрон. журн. – 2013 - №1(21) – Режим доступа: <http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2013/1/sadchikova.pdf>

² Портал «OnlinePetition.ru» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.onlinepetition.ru/>



точником информации об общественном мнении, систематически упоминается в СМИ; пользователями обсуждаются свыше 1500 предложений из всех областей».

- *«Множество инициатив, появившихся на платформе, оказались результативными, с пользователями активно сотрудничают адресаты петиций, а также представители общественности».*
- *«Выбранная стратегия уже дала положительные результаты. Около 600 петиций, вызвавших бурную общественную реакцию, были разрешены или получили отклик в средствах массовой информации».*

При этом конкретных цифр о числе поданных петиций (обращений), а также успешных проектов на сайте не указано; учитывая приведенную выше информацию, можно было бы заключить, что из более чем 1500 обращений около 600 в какой-то степени были успешными. Забегая вперед, однако же, нужно сказать, что данная площадка была выбрана для статистического анализа, в ходе которого цифры оказались несколько другими: из в целом 4036 обращений в статусе «петиций, которые сработали» указано лишь 7 обращений. Вероятно, говоря о 600 завершенных позитивно обращений администрация портала понимает успех как привлечение общественного внимания к проблеме, а не собственно ее решение.

Организаторы портала подчеркивают свою независимость от каких-либо структур – государственных либо оппозиционных (*«Мы не придерживаемся официальной или оппозиционной точки зрения, но призываем государственные структуры реагировать на обращения граждан»*), а также говорят о привлечении широкого круга общественности к обращениям (*«Привлечение к обсуждаемым вопросам внимания правозащитных организаций, должностных лиц и средств массовой информации – одна из важнейших задач ресурса»*).

Как показывают данные на сайте, после написания для дальнейшей работы с петицией нужно собрать 100 000 подписей. Однако даже не достигнув порога в 100 000 подписей, петиция может рассматриваться как успешная – если о ней сообщили интернет-СМИ, региональные, федеральные и зарубежные СМИ, заинтересовались депутаты Думы и т.д., то есть если был вызван определенный общественный резонанс.

В целом интерфейс площадки достаточно прост, рубрикатор петиций отсутствует, все петиции разделяются по актуальности – на «текущие» и «петиции, которые сработали», какие-либо дополнительные возможности отсутствуют. В качестве плюсов можно указать сравнительно простую форму авторизации (регистрация не обязательна, можно зайти через социальные сети), что позволяет пользователям легко и быстро проголосовать, а также то, что платформой принимаются обращения, адресованные не только властным субъектам, но и организациям, а также конкретным людям.

Портал «Change.org» (<http://www.change.org/ru>)

Портал «Change.org. Глобальная платформа для ваших кампаний» - *«глобальная платформа, предоставляющая людям во всем мире возможность начинать свои кампании и тем самым осуществлять в жизни те перемены, которые они считают необходимыми».* Портал, будучи международным, охватывает более 40 миллионов посетителей из 196 стран мира; довольно активно присутствует и в российском медиапространстве. Так же как и первый проект, данный сайт имеет давнюю историю – он основан в 2007 году независимой организацией «Change.org Inc» (однако на россий-



скую аудиторию активно начал выходить в 2012 году). Вот что говорится о проекте на сайте:

- *«Сегодня мы можем очень легко начать кампанию для решения какой-либо проблемы, активизировать сотни людей вокруг себя и сотни тысяч по всему миру, заставляя государства и компании публично отвечать на требования людей.*
- *Change.org стремится поддержать эти важные перемены и усилить их эффект в нашей жизни. Именно поэтому мы стараемся создать простые, но эффективные инструменты для осуществления важных для вас перемен, а также вдохновить людей во всем мире, показав им примеры того, как можно защищать свои права»¹.*

Портал интерфейса имеет много сходства с порталом «OnlinePetition.ru» (скорее всего, именно российский аналог заимствовал его у международного «коллеги»), в целом он весьма прост, позволяет осуществить авторизацию через социальную сеть «Facebook». Недостатком является отсутствие рубрикатора тем обращений (называемых здесь петициями), которые разделяются по актуальности и популярности - избранные, популярные («сегодня», «на этой неделе», «за все время»), последние и петиции автора («мои»). Количество поданных и успешных обращений в России не указано, но говорится, что по всем странам в целом собрано 249 983 165 подписей. Успешные проекты не выражены количественно (говорится о «тысячах побед») и приведены по всем странам в целом; успешные проекты также делятся на «избранные» и «последние».

Информации о том, сколько подписей нужно собрать для запуска петиции, не указано.

Портал «Демократор.ру» (<http://democrator.ru>)

Сайт «Демократор.ру. Информационная система общего пользования» - «глобальная, универсальная и структурированная площадка публичного и открытого взаимодействия граждан, органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, партий и общественных движений»².

Как указано в информационном букете о портале, его деятельность нацелена на:

- обеспечение и защиту конституционных прав и свобод человека, гражданина и группы граждан по распространению информации и подаче индивидуальных и коллективных обращений в органы государственной власти и местного самоуправления;
- предоставление гражданам, органам государственной власти и местного самоуправления, общественным организациям, партиям, профсоюзам, СМИ информации по опубликованным проблемам, отправленным обращениям, полученным ответам, оценкам этих ответов, а также аналитической и статистической информации для принятия поведенческих и управленческих решений;
- в целом на содействие развитию институтов гражданского общества.

Как сказано в описании, информационная система сайта позволяет:

¹ Портал «Change.org» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <https://www.change.org/ru/%D0%BE-%D0%BD%D0%B0%D1%81>

² Портал «Демократор.ру» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://democrator.ru>



- *«пользователям открыто публиковать и открыто обсуждать проблемы, собирать голоса в поддержку их важности, формировать обращения в виде заявлений, предложений, жалоб, инициатив и т.п. и направлять эти обращения в организации по принадлежности;*
- *организациям, в чей адрес было направлено обращение, открыто размещать ответы и принятые решения по существу полученного обращения, а также получать результаты мониторинга экономической, социальной, культурной и духовной сфер жизни граждан на территории их проживания (проблемы, протестные настроения, общественное мнение и т.д.);*
- *пользователям давать публичную открытую оценку на размещенные организациями ответы и принятые решения по обращениям»¹.*

Сайт был запущен в феврале 2010 года; портал позиционируется как независимый проект и управляется ООО «Демократор». По некоторым данным², проект финансируется частным бизнесом в лице предпринимателя Андрея Богданова.

Для обозначения заявки от граждан используются слова «проблема» (как информация, открыто размещенная для обсуждения) и «обращение» (информация, сформированная после обсуждения проблемы, готовая к отправке в адрес конкретной организации; может быть подано в форме заявления, предложения, жалобы и т.п.). Таким образом, текст обращения перед отправкой причастной стороне может быть скорректирован путем обсуждения, что, несомненно, является большим плюсом системы.

Жизненный цикл проблемы (обращения) в информационной системе «Демократор.ру» подразумевает, что после публикации проблемы сам пользователь может распечатать его и направить в адрес организации самостоятельно. Другие пользователи могут поддержать автора и проголосовать в поддержку важности проблемы. Если по проблеме набирается более 50 голосов, то обращение отправляется в адрес выбранной организации. После получения ответа от организации, он доводится до сведения всех подписантов обращения, которые имеют право дать оценку полученного ответа; в случае, если ответ не удовлетворяет автора и других пользователей, в эту же или иную вышестоящую организацию может быть отправлено повторное обращение. Небольшое количество голосов, необходимых для подачи обращения, а также обязательность ответа со стороны адресата также являются положительными сторонами системы.

Вход на портал может осуществляться как через систему регистрации, так и через социальные сети.

Поскольку данная площадка также была выбрана для проведения статистического анализа, есть возможность представить точные данные о количестве опубликованных на ней обращений. Так, по состоянию на конец февраля 2014 г., начиная с 2010 года на площадке «Демократор.ру» было опубликовано 12173 обращения, среди которых количество успешных (находящихся в статусе «решено») обращений составляет 739.

Распоряжением Министерства юстиции Российской Федерации от 21.03.2011 г № 526-р ООО «Демократор» было аккредитовано в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность, о чем было выдано соответствующее свидетельство No.1129 от 25.03.2011 г. Кроме того, в 2010 году портал «Демократор.ру» стал победителем II ежегодного конкурса «Лучшие 10 ИТ-проектов для

¹ Портал «Демократор.ру» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://democrator.ru/about>

² Садчикова А.С. Формирование электронной демократии в современной России // Современные исследования социальных проблем [Электронный ресурс]. – Электрон. журн. – 2013 - №1(21) – Режим доступа: <http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2013/1/sadchikova.pdf>



госсектора». В «Энциклопедии Witology»¹ отмечается, что у платформы есть множество союзников, помогающих в решении проблем - общественные движения, профсоюзы, газеты, которые курируют определенные проблемы.

Нужно отметить, что за время проведения исследования (а именно, в январе 2014 г.) на данной площадке произошли существенные изменения, в результате чего многие данные (количество голосов, прикрепленные документы-ответы от причастных сторон) были безвозвратно утеряны и произошло значительное снижение функциональных возможностей площадки в целом (что было особенно важно для реализации исследования – исчезла возможность связи с инициаторами и «подписантами» обращений); в настоящее время администрация портала ведет работу по восстановлению этой возможности). Также в прежней версии портала существовал рубрикатор проблем по территориальной принадлежности (регионы России) и по организациям (от образовательных учреждений до Президента России); в настоящее время рубрикатор доступен только по категориям проблем (от кредитов – до выборов и социальной защиты). Кроме того, раньше портал имел дополнительные возможности – разделы «Рейтинги по работе с публичными обращениями» и «Аналитика», в которых был доступен график динамики рейтингов ответов по региону и категории проблем в регионе.

Портал «Наше мнение» (<https://mypetition.ru/>)

Портал «Наше мнение» - «онлайн-сервис, предназначенный для сбора подписей под петициями, которые позволяют любому человеку начинать, поддерживать и выигрывать кампании для позитивных перемен в мире». Цели проекта описываются на сайте следующим образом:

- «Мы создали Mypetition.ru с целью предоставления сознательной части российского общества реального и легитимного инструмента воздействия на представителей местной, региональной и федеральной власти»².
- Задача Mypetition.ru – помочь каждому, кто хочет, чтобы его голос был услышан, кому небезразлична окружающая российская действительность, кто готов к законному и структурированному диалогу с властью³.

Проект позиционируется как независимый и самостоятельно инициированный:

- «Mypetition.ru - независимый бесплатный ресурс, созданный группой единомышленников с целью предоставления активной части российского общества реального и легитимного ИНСТРУМЕНТА воздействия на представителей местной, региональной и федеральной ВЛАСТИ»⁴.

Управление порталом Mypetition.ru, поддержку авторов петиций и продвижение самых актуальных обращений осуществляет Наблюдательный совет, члены которого берут на себя эти функции добровольно и в рамках личной социальной ответственности.

Год запуска проекта на портале не указан. Информации о числе поданных петиций не указано, однако содержится информация о 174 406 зарегистрированных пользователей,

¹ Электронная демократия // Witopedia – Энциклопедия Witology [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа:

http://wiki.witology.com/index.php/%D0%AD%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%8F

² Портал «Наше мнение» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <https://mypetition.ru/info/about>

³ Портал «Наше мнение» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <https://mypetition.ru/info/legal/>

⁴ Там же



а также о 197 391 собранных подписях. На сайте присутствует рубрикатор – по темам петиций (при этом указано количество обращений по каждой теме), а также по времени публикации и популярности («сейчас голосуют за», «популярные петиции», «новые петиции»). Подсчет количества обращений по указанным направлениям позволяет сделать вывод, что на портале представлено 293 обращения. Число успешных проектов отдельно не указано, однако на странице "Результаты" в списке петиций перечислено 19 проектов.

Среди дополнительной информации, указанной на портале, можно отметить достаточно подробные инструкции по продвижению петиций, а также список адресов приемов петиций (интернет-приемных). Авторизация на портале также может быть осуществлена через социальные сети.

Портал «Российская общественная инициатива» (РОИ) (<https://www.roi.ru>)

Портал «Общественная российская инициатива» (РОИ) – «*интернет-ресурс для размещения общественных инициатив граждан Российской Федерации*»¹. Как сказано на сайте проекта, портал создан во исполнение указа Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года N 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» и запущен в апреле 2013 года.

Оператором Интернет-ресурса Указом Президента РФ № 183 от 4 марта 2013 года назначен Фонд информационной демократии - российская некоммерческая организация, объединяющая специалистов в области информационных технологий, политологии и управления, чья деятельность направлена на развитие гражданского общества и содействие внедрению информационных технологий в государственном и муниципальном управлении. Миссия Фонда — способствовать обновлению демократических институтов, построению правового государства и гражданского общества путем создания и развития механизмов постоянного и прямого участия граждан в управлении государством с помощью современных информационных технологий.

Правила портала описаны в разделе «О проекте»². Обращения на портале носят название инициатив. Общественными инициативами считаются предложения граждан России по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления. Проект «РОИ» создан для развития и укрепления гражданского общества, защиты прав человека и гражданина, участия граждан в управлении делами государства.

Жизненный цикл инициативы предполагает, что после ее публикации (которая осуществляется после обязательной предварительной экспертизы, которая может длиться не более 2 месяцев) и сбора необходимого количества голосов (который может осуществляться в течение 1 года) она отправляется уполномоченной некоммерческой организацией (Фондом информационной демократии) на рассмотрение специально созданным при органах государственной власти Экспертным советом соответствующего уровня (федерального, регионального или муниципального) для проведения эксперти-

¹ Портал «Общественная российская инициатива» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <https://www.roi.ru/page/about/>

² Портал «Общественная российская инициатива» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <https://www.roi.ru/page/about/>



зы и принятия решения о целесообразности разработки проекта соответствующего нормативного правового акта или об иных мерах по реализации данной инициативы (в срок, не превышающий 2 месяца). Состав экспертной рабочей группы определяется Правительством РФ и высшими органами исполнительной власти и местного самоуправления.

При этом для того чтобы отправить инициативу на рассмотрение органов власти на федеральном уровне и в субъектах РФ численностью населения более 2 млн. чел., нужно набрать не менее 100 000 (ста тысяч) голосов в поддержку инициативы; на региональном и муниципальном уровнях – не менее 5% от численности зарегистрированного населения. По данным на конец февраля 2014 г. на портале зарегистрировано 3275 инициатив, по 7 из которых принято решение (при этом по 6 дан положительный, по 1 – отрицательный ответ).

На портале можно не только проголосовать за какую-либо инициативу, но и против нее. При этом голоса “против” не вычитаются из голосов “за”, но учитываются при принятии решений экспертными группами.

Сильной стороной портала является наличие рубрикатора инициатив – по состоянию жизненного цикла (на голосовании, на рассмотрении, решение принято); по регионам России; по актуальности и популярности (последние, популярные, по возрастанию, по убыванию); по типам (федеральный, региональный, муниципальный), по направлениям (от транспорта и дорог до государственного управления). Недостатком является то, что большинство рубрик инициатив можно просматривать только после выбора конкретного региона и области. Интересной дополнительной возможностью портала является наличие интерактивной карты, на которой отмечены инициативы.

Система авторизации на портале является наиболее сложной из всех представленных площадок – либо по паролю СНИЛС, указанному в свидетельстве обязательного пенсионного страхования, либо через другие инструменты, созданные для работы с порталом государственных услуг (нужно осуществить вход на портал «Электронное правительство ЕСИА»). В источниках указывается, что такая система авторизации и аутентификации позволяет защитить инициативы от накрутки при голосовании.

Площадка «РОИ» является лауреатом Премии Рунета-2013.

Портал «Народная инициатива КПРФ» (<http://ni.kprf.ru/>)

Портал «Народная инициатива КПРФ» – «специализированный Интернет-портал, позволяющий гражданам России в полной мере реализовать свои конструктивные идеи». Портал создан в 2013 году по инициативе партии КПРФ. На сайте указано, что

- *«Все поддержанные посетителями ресурса конструктивные предложения станут законопроектами, которые внесёт на рассмотрение Госдумы и поддержит своими голосами крупнейшая оппозиционная фракция в парламенте – КПРФ»¹.*

При этом отмечается, что «Народная инициатива» создана в некоторой оппозиции к «РОИ» :

- *«Инициатива здравая и правильная. По сути. На практике же на «РОИ» народу не так-то и просто почувствовать себя «единственным источником власти» из-за сложной системы ре-*

¹ Портал «Народная инициатива КПРФ» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://ni.kprf.ru/about/>



гистрации на сайте (через систему госуслуг и «Почту России» (faceralm)). Неудивительно, что за полгода существования «РОИ» из 1613 инициатив гражданам удалось реализовать всего две».

- «Руководствуясь этим соображением, мы решили предоставить вам более доступный ресурс для воплощения ваших здравых и конструктивных идей – портал «НАРОДНАЯ ИНИЦИАТИВА». Его принципиальным отличием от «РОИ» является простота и общедоступность, не исключаящую необходимую в подобных случаях верификацию данных о пользователях ресурса».

Чтобы инициатива стала законопроектом, необходимо собрать в ее поддержку не менее 20 000 подписей граждан страны в течение полугода. При этом выдвигаемая инициатива должна соотноситься с Программой КПРФ. При соблюдении всех условий, инициативы будут вынесены депутатами от КПРФ на рассмотрение Государственной Думы и поддержаны фракцией КПРФ при голосовании.

На сайте присутствует рубрикатор – по новизне и популярности (новые, старые, популярные), а также по категориям (от экологии и национального спорта до государственного управления и уголовного кодекса).

Инициативу можно как поддержать, так и выразить свое негативное отношение. Для входа на портал и возможности принимать участие в голосовании необходимо пройти процедуру регистрации.

Портал гражданских лидеров «AlterRussia» (<https://alterrussia.ru/>)

Портал гражданских лидеров «AlterRussia» - «инструмент гражданского общества, который позволяет решить проблему своего дома, улицы, города или целой страны через открытое обсуждение и объединение сторонников. Когда ваше требование поддерживают тысячи единомышленников, должностные лица не могут его игнорировать»¹. В «Пользовательском соглашении» сказано, что портал предоставляет следующие возможности:

- Рассказать сообществу пользователей, журналистам, представителям (должностным лицам) организаций, компаний власти о социальной, экологической или иной проблеме;
- Предлагать (требовать) решения проблемы; собирать подписи в поддержку своей проблемы (требований);
- Законными способами привлекать внимание общества, власти, организаций и компаний к проблеме (требованиям).

Портал создан в 2011 году. Информация об организаторах отсутствует, и не была получена по специальному запросу в рамках исследования А. С. Садчиковой: «при неоднократной попытке связаться с администраторами портала по контактными данными, указанным на сайте, автором статьи было получено уведомление о некорректности всех адресов получателя. На официальной странице в социальной сети «ВКонтакте» данные администраторов страницы скрыты».

По словам исследователя, портал назван «первой в России социальной сетью для законотворчества, где каждый зарегистрированный пользователь портала [гражданин] может предложить свой закон или свою поправку к уже действующим законам

¹ Портал гражданских лидеров «AlterRussia» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://ni.kprf.ru/about/https://alterrussia.ru/static/about>



Российской Федерации. Все предложения, принятые большинством голосов сообщества пользователей, получают статус Закона виртуальной республики. Они доводятся до сведения чиновников, министров, депутатов и лидеров политических партий Российской Федерации»¹. Более подробной информации о функционировании портала на сайте не указано. Однако в «Энциклопедии Witology»², например, говорится о существовании на платформе системы делегирования голосов – при желании пользователи платформы могут доверить свои голоса другим гражданам – тех, кого считают наиболее компетентными в том или ином вопросе.

Рубрикатор на портале отсутствует, обращения делятся на «последние», «популярные» и «победы». Число поданных обращений не указано, в числе «побед» указан один проект (который при рассмотрении просто оказывается закрытым проектом, не набравшим нужного количества голосов – о котором также нет никакой информации: где-то в качестве необходимого числа указано 3 000, где-то 5 000, где-то 10 000 подписей).

Авторизация на портале осуществляется через регистрацию или социальные сети.

Портал «Демократия 2» (<http://democratia2.ru/>)

Портал «Демократия 2. Реализация прямой и представительной демократии», «Вторая демократия» - проект, нацеленный на реализацию идеи «облачной демократии». В «Манифесте» проекта говорится следующее:

- «В 21 веке смешно сводить принципы демократии к беготне с бумажками вокруг урн. Демократия – это не идеология, это технология власти, осуществляемая множеством людей через процедуру выборов. Первая демократия – все, что было раньше. Вторая демократия – это то, что начинается сейчас. Наша облачная демократия – это новые горизонты для всех»³.

По некоторым данным, портал основан на идее «облачной демократии» депутата екатеринбургской областной думы Леонида Волкова и президента Института развития и модернизации общественных связей Федора Крашенинникова, изложенной в одноименной книге⁴. Модель формируется авторами следующим образом:

- «В основе модели лежат три основные технические идеи. Первая – в подвижности выбора, то есть мерить волю избирателей не раз в 4 года, а на тех или иных технологических принципах давать им возможность это делать чаще. Вторая идея – это матричное делегирование, то есть возможность человеку делегировать свой голос тому или иному представителю, но необязательно одному – можно разным представителям по разным вопросам. Третья идея, которую мы называем "принудительной честностью" состоит в том, чтобы уровень открытости информации о людях, которые являются соискателями каких-то позиций в этой политической системе, все более возрастал по мере возрастания значимости позиции, на которую они претендуют»⁵.

¹ Садчикова А.С. Формирование электронной демократии в современной России // Современные исследования социальных проблем [Электронный ресурс]. – Электрон. журн. – 2013 - №1(21) – Режим доступа: <http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2013/1/sadchikova.pdf>

² Электронная демократия // Witopedia – Энциклопедия Witology [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: http://wiki.witology.com/index.php/%D0%AD%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%8F

³ Портал «Демократия 2» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://democratia2.ru/about>

⁴ Волков Л., Крашенинников Ф. Облачная демократия [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.cdem.ru/>

⁵ Ярошевский М. Вчера и завтра "облачной демократии" // Радио «Свобода», 07.06.2011 – Режим доступа: <http://www.svoboda.org/content/article/24225528.html>



Модель неоднократно обсуждалась и критиковалась (в частности, социологом Игорем Эйдманом). Однако вскоре после публикации книги в 2011 году появилась техническая система для реализации изложенной модели – сайт «Демократия 2». После выхода статьи экономиста и общественного деятеля Андрея Илларионова «Декабрьские тезисы для граждан России», где он «рекомендовал использование сайта «Демократия 2» для обсуждения и решения всех вопросов, относящихся к общегражданскому движению, и организации голосований участников»¹, которая была размещена на многих оппозиционных сайтах, количество участников проекта резко возросло.

По данным Садчиковой, в декабре 2012 года на сайте было зарегистрировано свыше 10 000 пользователей (в настоящее время найти этой цифры не удастся). В Топ-списке участников проекта в настоящее время находятся лидеры оппозиционного движения Алексей Навальный и Леонид Волков. Относительно финансирования есть информация о том, что проект финансируется на средства бизнесмена Сергея Колесникова.

Портал предоставляет пользователям больше возможностей, чем другие электронные площадки публичных обращений и петиций. Зарегистрировавшись, пользователи объединяются в группы по различным признакам – территориальным (например, Москва, Урал), экспертным (Гражданин Наблюдатель), политическим (Пиратская Партия России, Движение Солидарность), тематическим (Поддержка деятельности Алексея Навального) и другие.

Основным способом обсуждения различных вопросов в системе являются записи в блогах участников или блогах групп. Помимо комментирования записей, пользователи имеют возможность отправлять друг другу личные сообщения. Система позволяет также проводить голосования и выборы, а также формировать петиции. Подписанные петиции могут быть направлены ответственным лицам. Подробной информации о количестве поданных и успешных петиций на сайте найти не удалось.

Регистрация на портале несложная, возможна через социальные сети.

Портал «Просто россияне» (<http://www.prosto-rossiane.ru/>).

Портал «Просто россияне», по сути, представляет собой сайт одноименного общественного движения. На сайте проекта указано:

- *«Prosto-rossiane.ru – это сообщество, где собираются граждански активные люди для совместного обсуждения и решения любых общественных проблем современной России».*
- *«Сайт prosto-rossiane.ru и одноименное общественное движение созданы, чтобы помочь неравнодушным к своей стране гражданам объединить усилия в борьбе за лучшее будущее России»².*

В статье, посвященной электронной демократии в «Википедии»³, говорится о том, что проект создан в 2010 году по инициативе и на средства Дмитрия Барановского, члена КПРФ, и депутата муниципального собрания внутригородского муниципального образования Северное Измайлово в городе Москве. В сентябре 2011 года путём голосо-

¹ По данным - Электронная демократия // Википедия [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%BD%EB%E5%EA%F2%F0%EE%ED%ED%E0%FF_%E4%E5%EC%EE%EA%F0%E0%F2%E8%FF

² Портал «Просто россияне» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.prosto-rossiane.ru/main/org>

³ Электронная демократия // Википедия [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%BD%EB%E5%EA%F2%F0%EE%ED%ED%E0%FF_%E4%E5%EC%EE%EA%F0%E0%F2%E8%FF



ния на сайте выбран коллегиальный руководящий орган движения — Совет, в который входит 7 членов из разных городов. При этом подчеркивается, что движение не ограничивается каким-то одним кругом решаемых проблем или идеологией; определять вопросы для обсуждения (любые - от политики до защиты окружающей среды) могут сами участники движения. Судя по сайту, важными направлениями деятельности движения являются защита прав и борьба с коррупцией.

Портал, так же как и «Демократия 2», представляет более широкий по сравнению с другими сайтами функционал. Участники проекта также могут объединяться в группы, обсуждать проблемы, обмениваться сообщениями. В настоящее время на сайте зарегистрировано 2 823 человека из 83 регионов (правда, указано, что активных за месяц – 54).

Обращение носит название «дела» (правозащитного «дела»). На портале присутствует рубрикатор – по актуальности (активные, предлагаемые дела, архив), а также по категориями (коррупция, произвол, общественные и частные проблемы, образование, экология, ЖКХ, социальное обеспечение, прочие). Информации о количестве поданных и завершенных дел (обращений) на сайте не указано. Не указан также и необходимый минимум для дальнейшей работы с обращением. Также на сайте есть раздел «Программа народных инициатив»¹, где каждый участник может подать идею по изменениям во всех важных сферах жизни страны, а затем проголосовать за другие идеи (что имеет большое сходство с краудсорсингом).

Авторизация на сайте требует регистрации.

По мнению Садчиковой, порталы «AlterRussia», «Демократия 2» и «Просто россияне» относятся к оппозиционным; относительно них говорится о том, что *«промедление в реализации правительственных программ по распространению электронной демократии создало вакуум, заполненный оппозицией»*.

Другие порталы электронной демократии

Стоит отметить и некоторые другие площадки, не вошедшие в основной обзор. Так, в статье «Электронная демократия» «Энциклопедии Witology», а также в статье Садчиковой говорится о **Едином портале электронной демократии РФ** (<http://e-democratia.ru/>), начавшем функционировать в 2012 году. По имеющейся информации, Единый портал электронной демократии РФ являлся одним из элементов Федеральной государственной информационной системы «Электронная демократия». Он был разработан Министерством связи и массовых коммуникаций РФ в рамках мероприятия «Создание сервисов для обеспечения общественного обсуждения и контроля за деятельностью органов государственной власти, создание инструментов общественного управления на муниципальном уровне» в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 года № 1815-р[33], утвердившим государственную программу «Информационное общество (2011—2020 годы)». Однако в настоящее время портал находится в нерабочем состоянии.

Портал «**Activism.com**» (http://www.activism.com/ru_RU/) представляет собой что-то вроде аналога портала «Change.org», он также является международным проектом.

¹ Портал «Просто россияне» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.prostrossiane.ru/main/org/prog>



Однако судя по последним публикациям на сайте, его российский сегмент не пользуется популярностью у аудитории (старые публикации на сайте). Другой аналог портала «Change.org» - площадка **«Avaaz.org»**, «глобальное сетевое сообщество», международный проект, также запущенный в 2007 году.

Несколько площадок электронной демократии разрабатываются **Фондом развития электронной демократии** (<http://idemocracy.ru/>), который создан в 2011 году и нацелен на *«содействие развитию всех форм электронной демократии»*¹. Организаторами фонда выступили представители движения за свободные лицензии Павел Рассудов, Станислав Шакиров, Владимир Чижевский, Георгий Жуков. Соучредителями фонда выступили депутат Государственной Думы ФС РФ Илья Пономарев, заместитель председателя правления НП "Монополизму. нет" Анатолий Семенов, общественные деятели, программисты, ученые. Фонд представил две платформы электронной демократии – Liquidizer и Liquidfeedback.

Как сказано на сайте ФРЭД, Liquidizer – *«интерактивная онлайн-платформа, предназначенная для политической дискуссии и постоянного учета мнений. Основными достоинствами системы является простая система голосования и многочисленные наглядные способы демонстрации текущих настроений, интересов и взаимодействий участников»*². Вход на портал осуществляется с сайта ФРЭДЗ. Платформа Liquidfeedback (<https://eds.pirate-party.ru/>) работает в системе бета-тестирования, для участия нужно получить приглашение. В целом, данные системы пока не являются полноценно функционирующими.

Также в статусе концепций существуют проекты ФРЭД «Прямая Викидемократия» и «Веб-Соседи», также разработанные в рамках идеи электронной демократии.

Портал «Йополис» (<http://yopolis.ru/>) не встречается в большинстве обзоров порталов электронной демократии, поскольку он представляет собой социальную сеть, которая позволяет взаимодействовать людям друг с другом и государственными органами. По информации на сайте, проект относится к сфере гражданских инициатив и электронной демократии и является *«политически нейтральной онлайн-платформой»*⁴. На портале возможно проводить обсуждения, голосования и общественные кампании. *«Если для решения проблемы необходимо участие органов государственной власти, пользователи могут совместно инициировать написание коллективного обращения в соответствующий орган государственной власти или орган местного самоуправления»*⁵ - сказано в пользовательском соглашении проекта. Известно также, что руководство портала проводит проекты местного значения в рамках идеи электронной демократии в отдельных областях России (например, в Кировской области)⁶.

В качестве примера реализации идеи электронной демократии на региональном уровне можно указать портал **«Лица Саратовской губернии»** (<http://lizagubernii.ru/>). Посредством портала можно обратиться к конкретному представителю региональной власти или бизнеса. Предоставляется также функционал участия в голосованиях (рей-

¹ Агентство развития информационного общества РАРИО [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://rario.ru/FRED.php>

² Фонд развития электронной демократии [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://idemocracy.ru/projects/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%8B.html>

³ Фонд развития электронной демократии [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://idemocracy.ru/projects/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%8B/liquidizer.html>.

⁴ Портал «Йополис» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://yopolis.ru/site/press>

⁵ Портал «Йополис» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://yopolis.ru/site/userAgreement>

⁶ Информация получена на конференции CrowdConsulting2013.



тинг глав администраций районов, рейтинг глав муниципальных районов, выборы губернатора Саратовской области и др.). Отличительной особенностью является то, что портал действует с 2009 года.

Портал Гражданских прав и обязанностей «**Куда-Кому**» (<http://kuda-komu.net/>) – сервис по составлению жалоб и заявлений. Данный сервис предоставляет любому гражданину возможность составить обращение (жалобу или заявление) в любой доступный орган власти на территории России. Жалобы и заявления подаются от отдельных лиц, а не от групп.

Перечисленные в данном пункте порталы либо не в полной мере являются площадками электронной демократии в том определении объекта, которое выбрано в данном исследовании (представляя, по сути, более широкий функционал и имея другие основные цели деятельности, где подача заявлений является лишь одним из возможных видов активностей – например, портал «Йополис»), либо пока (или уже) не функционируют в полной мере («Единый портал электронной демократии РФ», «Activism.com», проекты ФРЭД).

Таким образом, проекты, использующие технологии электронной демократии, в настоящее время в России развиваются довольно активно, в том числе на местном уровне (как, например, портал «Лица Саратовской губернии» или местные проекты в рамках «Йополиса») и приобретают новые формы (портал «Куда-Кому» с подачей заявлений от отдельных лиц; проекты в рамках т.н. «социального краудсорсинга»). Подробно разобранные в рамках данного подраздела площадки являются наиболее распространенными и заметными в информационном поле и соответствующих обзорах, но, тем не менее, вся совокупность действующих в настоящее время в России площадок электронной демократии ими не ограничивается.

Выводы по обзору

Рассмотренные выше площадки совершенно явно отличаются по различным характеристикам.

Первая и наиболее очевидная характеристика – дата возникновения. На основе полученной информации, историю развития порталов электронной демократии в России можно представить следующим образом. Первым запущенным в России проектом является независимый проект «OnlinePetition.ru», который стартовали в 2007 году. Затем, в 2010 году, появился портал «Демократор.ру» и сайт движения «Просто россияне». В 2011 году появляется еще два проекта, называемые в статье Садчиковой оппозиционными (как и «Просто россияне») – проект «AlterRussia» и «Демократия 2». В 2012 году появляется «Единый портал электронной демократии РФ» (в настоящее время не функционирующий), начинает активно выходить на российскую аудиторию (переводит сайт, ищет куратора и т.д.) иностранный «Change.org». Затем, в 2013 году, запускается также государственный портал «Российская общественная инициатива», своеобразной реакцией на которую становится запущенный в этом же году портал «Народная инициатива КПРФ».

Площадки могут быть инициированы различными субъектами – российскими или иностранными (Change.org – изначально иностранная площадка); а также принадлежать к



разным политическим лагерям (государственной власти, оппозиции, либо вообще позиционировать себя как независимые).

Разным может быть размер площадок – по количеству зарегистрированных пользователей или поданных петиций. Так, портал «Change.org» имеет более 40 млн. посетителей из 196 стран мира, российский портал «Наше мнение» - почти 175 тыс. пользователей и 198 тыс. подписей. По числу петиций на российских порталах «вилка» может варьироваться от более чем 12 тыс. петиций на портале «Демократор.ру» до 3 с небольшим тыс. на портале «РОИ» и 4 тыс. на сайте «OnlinePetition.ru». К сожалению, данная общая статистика доступна не для всех порталов.

Последнее замечание относится и к другому отличию площадок друг от друга – по предоставляемому функционалу. Тогда как некоторые площадки (такие как «Change.org», «OnlinePetition.ru», «AlterRussia», «Народная инициатива КПРФ») не имеют никого особенного функционала кроме списка текущих и успешных обращений, другие площадки представляют более широкие возможности, среди которых: рубрикатор тем обращений («Демократор.ру», «РОИ», «Наше мнение», «Просто россияне»), рейтинги работы ответственных организаций с публичными обращениями и аналитика обращений (раньше было на «Демократор.ру»), интерактивная карта России с отмеченными обращениями («РОИ»), адреса интернет-приемных различных органов государственной власти («Наше мнение»), возможность объединяться в группы и вести дискуссии, голосования («Просто россияне»), а также проводить выборы, делегируя свои голоса, и даже отправлять друг другу личные сообщения («Демократия 2», было на «Демократор.ру»).

Важной характеристикой в этом смысле является возможность обсуждения текста обращений до их непосредственного отправления – такая возможность есть на порталах «Просто россияне» и «Демократия 2», в принципе предоставляющих более широкий функционал; также до изменений это было доступно и на портале «Демократор.ру».

Голоса на площадках могут собираться как только «за», так и «за» и «против» («Демократор.ру», «РОИ», «Народная инициатива КПР») определенного обращения. Голоса «против», как правило, не вычитаются из голосов «за», но определенным образом учитываются при дальнейшей работе с обращением.

Важной характеристикой является также «респонсивность» площадки, возможность получить публичный ответ от субъекта, которому направлено обращение (физического лица или организации). Такие ответы публикуются на площадках «Просто россияне», «Наше мнение»; раньше была такая возможность и на портале «Демократор.ру». При этом последний в этом плане выгодно отличался, поскольку у участников была возможность не только получить ответ, но и оценить его полезность (на основе чего затем составлялись «Рейтинги регионов по работе с публичными обращениями»). Также на «Демократоре.ру» есть возможность установки курирующей организации.

Еще одна важная характеристика, по которой порталы могут отличаться друг от друга – это простота (или сложность) доступа на площадку - регистрации и последующей аутентификации. По этому параметру площадки можно разделить на легко доступные (с возможным входом через социальные сети – «Change.org», «OnlinePetition.ru», «Наше мнение», «AlterRussia»), средне доступные (вход через социальные сети с последующим добавлением информации – «Демократор.ру» и «Демократия 2»; или только че-



рез регистрацию – «Народная инициатива КПРФ», «Просто россияне») и трудно доступные (регистрация через специально разработанные для этого инструменты – «РОИ»).

Важным отличием площадок является количество голосов (подписей), необходимых для дальнейшей работы с обращением. На сайте «РОИ» необходимый минимум голосов, который должно набрать обращение для дальнейшего запуска, на федеральном уровне и в субъектах России численностью населения более 2 млн. составляет не менее 100 тыс. голосов в поддержку, а на региональном и муниципальном уровнях – не менее 5% от численности зарегистрированного населения; на сайте «OnlinePetition.ru» - также 100 тыс. подписей; на сайте «Народной инициативы КПРФ» - 20 тыс. подписей. На портале «AlterRussia» в разных петициях в качестве необходимого числа указано от 3 тыс. до 10 тыс. подписей. При этом для того чтобы пустить в ход обращение на «Демократор.ру» нужно набрать всего 50 подписей.

1.2. Опыт использования технологий электронной демократии: результаты статистического анализа обращений граждан на порталах ЭД

После обзора различных площадок публичных обращений и открытого голосования задачей исследования было получение более глубокой информации об их использовании гражданами РФ. Анализ существующих площадок показал, что они различаются по следующим характеристикам: 1) год основания, 2) размер площадки (количество зарегистрированных пользователей и число петиций), 3) функциональные возможности площадки (разделение обращений по тематике, регионам, органам власти, уровням власти; внутренний подсчет количества поданных и успешных обращений; интерактивные карты и т.п.); 4) способ регистрации и авторизации в системе; 5) позиционирование (государственная, независимая); 6) количество голосов, необходимых для дальнейшей работы с обращением. В связи с этим отбор площадок для дальнейших исследовательских процедур был основан на принципе гетерогенности – для анализа специально отбирались три площадки ЭД, отличающиеся друг от друга по разным характеристикам (Табл.1.1).

№	Название площадки	Год	Размер	Возможности	Регистрация	Позиционирование	Кол-во голосов
1.	Портал «OnlinePetition.ru» (http://www.onlinepetition.ru/)	2007	4036 / 7 - успешные	Рубрикатора нет; дополнительные возможности отсутствуют	Регистрация; вход через социальные сети	Независимая (от государственных или оппозиционных структур)	100 000
2.	Портал «Демократор.ру» (http://democrator.ru)	2010	12 173 / решено 739	Наличие рубрикатора	Регистрация; вход через соц.сети (с добавлением информации)	Независимая (ООО «Демократор»)	50

¹ По сравнению с первым этапом исследования, где также была представлена таблица, некоторые данные уточнены



3.	Портал «Общественная российская инициатива» («РОИ») (https://www.roi.ru)	2013	3275 / решение принято по 7	Наличие рубризатора, интерактивной карты	По паролю СНИЛС / другие инструменты для работы с порталом государственных услуг	Государственная (во исполнение указа Президента, оператор – Фонд информационной демократии)	Фед.ур. – 100 000; рег. /муниц. - не менее 5% от числ.насел.
----	--	------	-----------------------------	--	--	---	--

Отобранные площадки – «OnlinePetition.ru», «РОИ» и «Демократор.ру» - созданы в разные годы - 2007, 2010, 2013 (при этом площадка «OnlinePetition.ru» в принципе является первым подобным проектом, существующим до настоящего времени). Количество поданных обращений по данным площадкам также различно: максимум – на портале «Демократор.ру» (12 173), минимум – на «РОИ» (3 275). Две площадки – «Демократор.ру» и «РОИ» - на момент выбора представляли богатые функциональные возможности (как было сказано выше, сейчас часть возможностей портала «Демократор.ру» оказалась утрачена). Все три площадки представляют три различных вида регистрации (аутентификации) пользователей. Две площадки позиционируются как независимые, портал «РОИ» является единственной государственной платформой электронной демократии, действующей в настоящее время. Количество голосов, которые необходимо собрать для дальнейшей работы с обращением, на трех выбранных площадках также весьма широко варьируется.

Статистический анализ обращений был нацелен на получение объективных данных об использовании площадок и осуществлялся через количественный подсчет числа обращений на основе специально составленной Базы данных публичных обращений и петиций (см. Приложение 2 «База данных публичных обращений (петиций)»). Изначально предполагалось рассматривать обращения только за последние три года (2011-2013 гг.), однако в результате работы с Базой временной период был расширен (см. Приложение 1 «Отчет о подготовке базы данных публичных обращений (петиций)»). Таким образом, обращения на разных площадках рассматривались в следующих временных интервалах:

1. «OnlinePetition.ru» : 2007 (год основания) – фев. 2014;
2. «Российская общественная инициатива» : 2013 (год основания) – фев. 2014;
3. «Демократор.ру» : 2010 (год основания) – фев. 2014.

Поскольку обращения, представленные на разных порталах, имеют разные измеряемые характеристики (например, дата обращения может фиксироваться или не фиксироваться; уровень инициативы может делиться на федеральный, региональный или муниципальный), то по разным порталам был получен разный объем информации (полный перечень параметров см. в Приложении 1 «Отчет о подготовке базы данных публичных обращений (петиций)»). Основные полученные результаты статистического анализа представлены в данном разделе.



1.2.1. Общее количество и динамика обращений в различные временные периоды

Общее количество обращений, а также их распределение по годам (где возможно, кроме портала OnlinePetition.ru) в схематичном виде представлено ниже на Рисунке 1.1. Несмотря на то, что площадка «OnlinePetition.ru» запущена в 2007 году, более чем за 7 лет на ней опубликовано чуть больше 4 тыс. публичных обращений. К сожалению, на данном портале не фиксируется дата обращения, поэтому посмотреть динамику количества петиций по годам не представляется возможным (хотя это было бы интересно, учитывая долгое время существования портала).



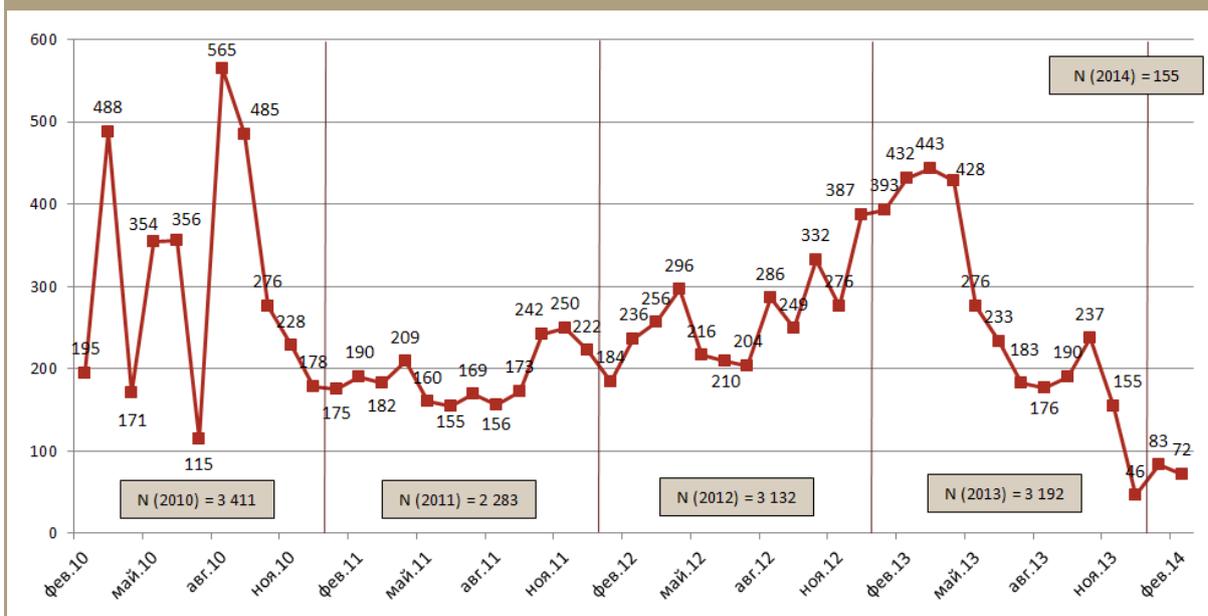
Площадка РОИ, запущенная в апреле 2013 года, где на начало 2014 года опубликовано уже более 3 200 обращений, также пока не дает возможности судить о распределении количества обращений по годам. Между тем, из графика ниже (Рис.1.2) можно судить о том, как шло постепенное увеличение числа обращений на площадке «РОИ» начиная с апреля прошлого года по февраль 2014 г. В сумме за 2013 год на «РОИ» было опубликовано 2 971 обращение (91%), а за 2014 год – 304 обращения (9% от количества всех обращения).





Таким образом, единственным порталом, где можно рассмотреть динамику числа обращений по годам, является портал «Демократор.ру». Если проанализировать четыре временных периода за 2010-2013 гг., то можно увидеть, что число обращений за 2010, 2012 и 2013 гг. примерно одинаково и составляет около 3 тысяч единиц. Исключение составляет лишь 2011 год, в который было подано чуть больше 2200 обращений (Рис.1.3).

Рисунок 1.3. Распределение количества обращений по месяцам года, портал «Демократор.ру»



Количество обращений на порталах «Демократор.ру» и «РОИ» за 2013 г. примерно одинаково – 3 192 и 2971 (учитывая, что «РОИ» начал работать с апреля 2013 г.). Однако нужно отметить постепенный спад количества обращений на портале «Демократор.ру», который наблюдается с ноября 2013 г. – так, абсолютный минимум обращений (46 петиций) был получен в декабре 2013 г.; за январь-февраль 2014 г. получено в сумме всего 155 обращений. Показатель для портала «РОИ» за аналогичный период составил почти вдвое больше – 304 обращения. Одной из причин уменьшения числа обращений, безусловно, может служить реформирование портала «Демократор.ру», случившееся в январе 2014 г.

1.2.2. Степень реализации обращений (решения проблем)

Количество поданных обращений предоставляет важную информацию о том, насколько часто граждане прибегают к помощи порталов электронной демократии для решения своих проблем в принципе. Но показателем, характеризующим эффективность подобного способа обращения к власти, выступает соотношение количества решенных и нерешенных проблем, опубликованных на портале.

Обращения на каждой площадке распределяются по статусу их реализации. На портале «OnlinePetition.ru» обращения делятся на «текущие» и «петиции, которые сработали» (то есть в результате которых заявленная проблема была решена).

Портал «РОИ» подразумевает три возможных состояния обращения. После публикации (и юридической экспертизы со стороны администрации портала) инициатива получает



статус «на голосовании», что подразумевает осуществление сбора подписей в его поддержку. По достижении необходимого количества подписей обращение перенаправляется в экспертную группу федерального, регионального или муниципального уровня – для принятия решения о мерах по реализации – и получает статус «на рассмотрении». После рассмотрения экспертами обращение может быть рекомендовано для обсуждения в Государственной Думе, либо отвергнуто, и получает статус «решено».

На площадке «Демократор.ру» обращения также делятся на три вида – «сбор подписей», «решено» и «в архиве». Правила портала «Демократор.ру» не подразумевают рассмотрения обращения экспертным советом, поэтому обращение может быть закрыто самим участником (при этом, как показывает анализ обращений, не всегда они являются решенными на самом деле, иногда граждане просто выбирают другой способ действий и закрывают проблему на портале). В архив же попадают обращения, определенное время находящиеся в статусе «сбор подписей» (в настоящее время 68% обращений, опубликованных в 2010 году, находятся в архиве, тогда как для 2011-2013 годов эти цифры составляют 19%, 15% и 12% соответственно; но для 29% обращений 2010 г. сбор подписей продолжается).

Распределение количества обращений по степени решения проблем представлены в Таблице 1.2.

Таблица 1.2. Количество обращений с разной степенью реализации, разные порталы

OnlinePetition.ru	Всего обращений	Текущие петиции		Петиции, которые сработали			
	4 036	4 029	99,83%	7	0,17%		
РОИ	Всего обращений	На голосовании		Решение принято		На рассмотрении	
	3 275	3 267	99,75%	7	0,21%	1	0,03%
Демократор.ру	Всего обращений	Сбор подписей		Решено		В архиве	
	12 173	7838	64,4%	739	6,1%	3596	29,5%

Как можно видеть из таблицы, количество решенных петиций на порталах «OnlinePetition.ru» и «РОИ» весьма невелико (как в количественном, так и в процентном выражении от всего объема обращений). Выделяется портал «Демократор.ру», где в статусе решенных находится 739 обращений. Учитывая, что это количество обращений составляет только 6% от всего массива, а также то, что правила портала позволяют гражданам самостоятельно закрывать свои обращения, можно также сделать вывод о весьма незначительном количестве решенных с помощью портала проблем.

На площадке «РОИ» низкий процент рассматриваемых и решенных обращений связан с тем, что только единицы обращений набирают близкое к необходимому количество голосов.

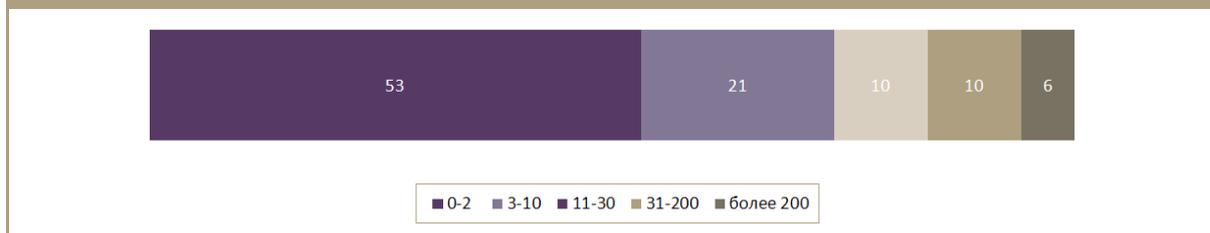


1.2.3. Количество подписантов обращений

Данные по количеству подписантов обращений доступны только для порталов «OnlinePetition.ru» и РОИ; портал «Демократор.ру», как уже было упомянуто выше, в январе 2014 года претерпел значительные изменения, в результате чего все уже ранее полученные подписи под обращениями были «обнулены», и сведения о них не сохранились.

По количеству подписей на портале «OnlinePetition.ru» обращения можно разделить на разные по размеру группы (Рис. 1.4). Более половины обращений (53%) получают от 0 до 2 подписей, 21% - от 3 до 10, и 10% - от 11 до 30. Таким образом, значительная часть обращений (84%) не получает более 30 голосов. Лишь 10% обращений получают поддержку от 31 до 200 подписантов; и только 6% обращений набирают более 200 подписей. Среднее количество подписей на портале составляет 169 голосов (но при этом медианное значение – 2); минимальное значение составляет 0 голосов, максимальное – 150 843 - обращение, посвященное отмене законопроекта № 292521-6 "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях". Среди других обращений, набравших более 50 тыс. голосов, можно выделить следующие: 1) Проверка Е.Б. Мизулиной на психическое здоровье (81 270 голосов); 2) Остановить уголовное преследование Максима Марцинкевича (73718 голосов); 3) Разобраться в убийстве Ивана Климова (53 929 голосов).

Рисунок 1.4. Распределение обращений по группам по количеству подписей, портал «OnlinePetition.ru», %



На площадке «РОИ» возможно голосование как за решение проблемы, так и против нее. Все обращения, как «за», так и «против», можно также распределить по группам (Рис. 1.5). Как видно из рисунка, на «РОИ» менее 50 подписей «за» получают лишь 15% обращений; половина обращений (50%) собирают от 51 до 200 голосов. Более 200 голосов получают 35% обращений (из них 9% - более 1000). Среднее количество голосов «за» составляет 917 голосов (медианное – 137), максимальное количество составляет 100 807 подписей.

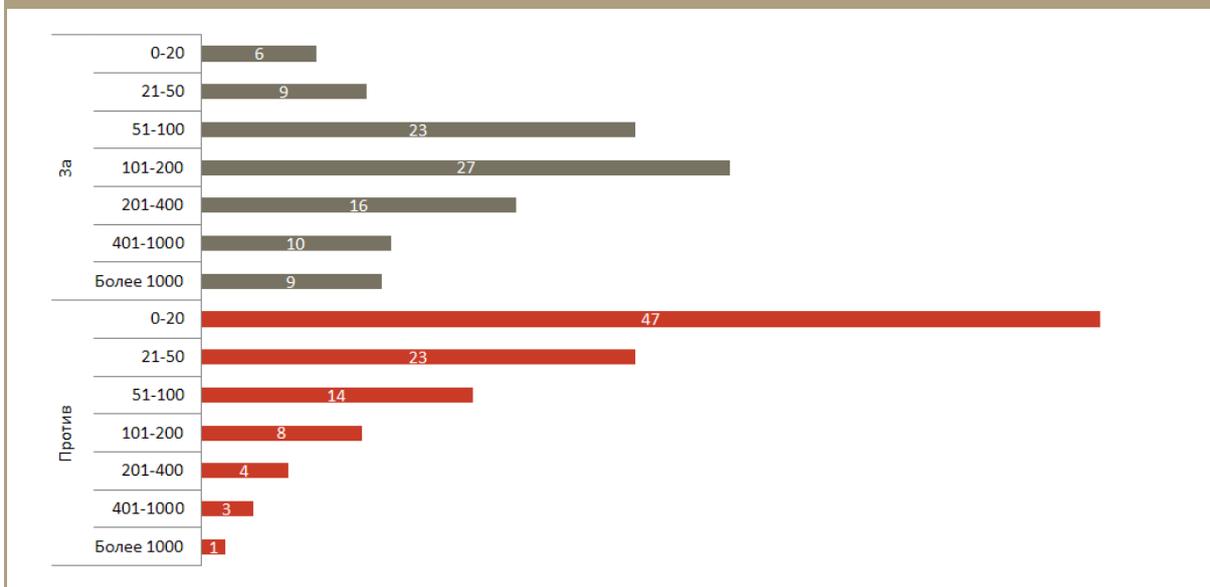
Количество голосов «против», которое также учитывается при рассмотрении проблемы экспертным советом при достижении необходимого количества голосов, в основном концентрируется в диапазоне от 0 до 50 подписей (70%); 26% обращений имеют более 50 и до 400 голосов «против». Более 1000 отрицательных голосов имеет лишь 1% обращений. Среднее же количество голосов «против» составляет 90 (медианное – 23), максимальное значение отрицательных голосов – 6 769.

Таким образом, количество поддерживающих голосов значительно превосходит количество голосов «против». Однако учитывая, что большинство инициатив, опубликованных на портале РОИ, касаются федерального уровня, в связи с чем для рассмотрения



проблемы им нужно набрать минимум 100 000 подписей, такое количество голосов нельзя назвать значительным; очевидно, что большинство инициатив не рассматриваются органами власти.

Рисунок 1.5. Распределение обращений по группам по количеству подписей, портал «РОИ», %



В действительности только единицы обращений на «РОИ» набирают близкое к необходимому количеству голосов (которое для федерального уровня составляет 100 000 подписей, а для регионального и муниципального – не менее 5% от количества проживающего на территории населения) за отпущенный на это период (1 год). Среднее (медианное) значение по проценту набранных голосов составляет 0,13% (столько набирает «среднее» обращение), минимальное – 0%, а максимальное – 95%.

Проведенный анализ показал, что подавляющее большинство обращений (91%), находящихся в категории «на голосовании» за 2013-2014 гг., набрали не более 1% от необходимого количества голосов, 8% - не более 10%, и лишь 2% обращений (то есть 48) набрали более 10% от нужного количества голосов. Обращения, набравшие более 50% голосов (в том числе и в категориях «решенные»¹ и «на рассмотрении») - всего 11 (то есть 0,33%) – представлены в Таблице 1.3 (нумерация портала «РОИ»).

Таблица 1.3. Обращения на портале РОИ, получившие максимальное количество голосов «за»

#	№	Название	«За»	«Против»	% набранных голосов / статус
1.	759	Запрет чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1.5 миллионов рублей.	100 807	279	Решено

¹ В ходе анализа выявилось, что более 100 000 голосов набрали лишь 2 обращения в категории «Решено» и 1 в категории «На рассмотрении». Другие 4 обращения федерального уровня получили от 402 до 77 551 подписи, 1 инициатива муниципального уровня получила всего 2 голоса.



2.	1016	Мой дом - моя крепость!	100 458	552	На рассмотре- нии
3.	4494	Отменить закон о произвольных блокировках интернет-ресурсов от 02.07.2013 № 187-ФЗ (закон против интернета)	100 057	346	Решено
4.	636	Отмена права приоритетного проезда всех автомобилей, кроме автомобилей оперативных служб	94969	306	94,96%
5.	380	Отмена транспортного налога	78028	2200	78,09%
6.	309	Вернуть минимально допустимый уровень содержание алкоголя в крови водителя	77 551	3 488	Решено
7.	1518	Возбуждать дела против нарушителей ПДД по видеозаписям	76151	2440	76,15%
8.	6536	Инициатива против введения дополнительных налогов на покупки в иностранных интернет-магазинах, а также против снижения таможенного лимита в 1000 евро на покупки товаров для личных нужд	68081	651	68,08%
9.	340	Запрет любым государственным и муниципальным организациям требования ксерокопии (фотокопии) любых документов у граждан.	62428	515	62,42%
10.	5336	О введении визового (разрешительного) порядка въезда граждан стран Центральной Азии и Закавказья на территорию Российской Федерации	60239	1063	60,23%
11.	341	Внесение изменение в работу Почты России	54126	747	54,12%

Данные обращения относятся к федеральному уровню и в основном относятся к законодательным инициативам по тематике транспорта и дорожного управления, государственного управления, безопасности, миграционной политики, прав потребителей.

Наличие голосов «за» и «против» позволяет выявить наиболее резонансные проблемы (то есть имеющие соотносимое количество голосов «за» и «против») на портале «РОИ» (Таблица 1.4).

Таблица 1.4. Наиболее резонансные обращения на портале РОИ

#	№	Название	«За»	«Против»	% набранных голосов
1.	310	Возврат системы перехода на «зимнее» время	12 628	6 769	12,62%
2.	369	Легализация короткоствольного огнестрельного оружия	11 459	6 271	11,45%
3.	515	Запрет аборт на территории России	11 704	5 803	11,7%
4.	333	Вынесение тела В. И. Ленина из Мавзолея и его захоронение	26 834	5 675	26,83%.
5.	1382	Легализация проституции	9 774	4 045	9,77%

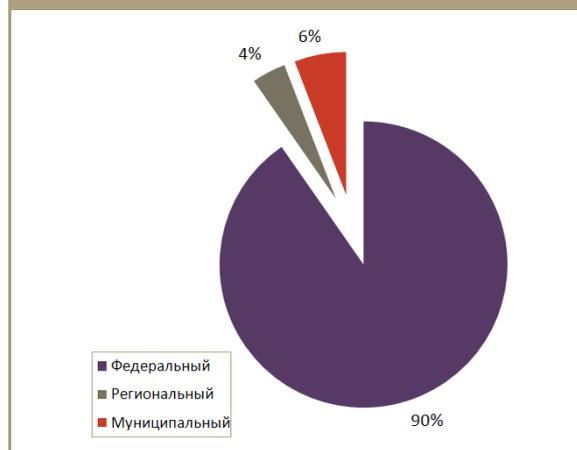
Ни одна из указанных резонансных проблем (которые также носят общефедеральный характер) пока не смогла набрать требуемого количества голосов.



1.2.4. Адресаты и уровни адресатов обращений

Возможность распределения обращений по уровням власти – федеральному, региональному и муниципальному – присутствует только на портале РОИ. Как можно видеть из приведенного Рисунка 1.6, большинство обращений относятся к наиболее высокому – *федеральному* - уровню власти (90%), и лишь 4% и 6% - к региональному и муниципальному уровням соответственно.

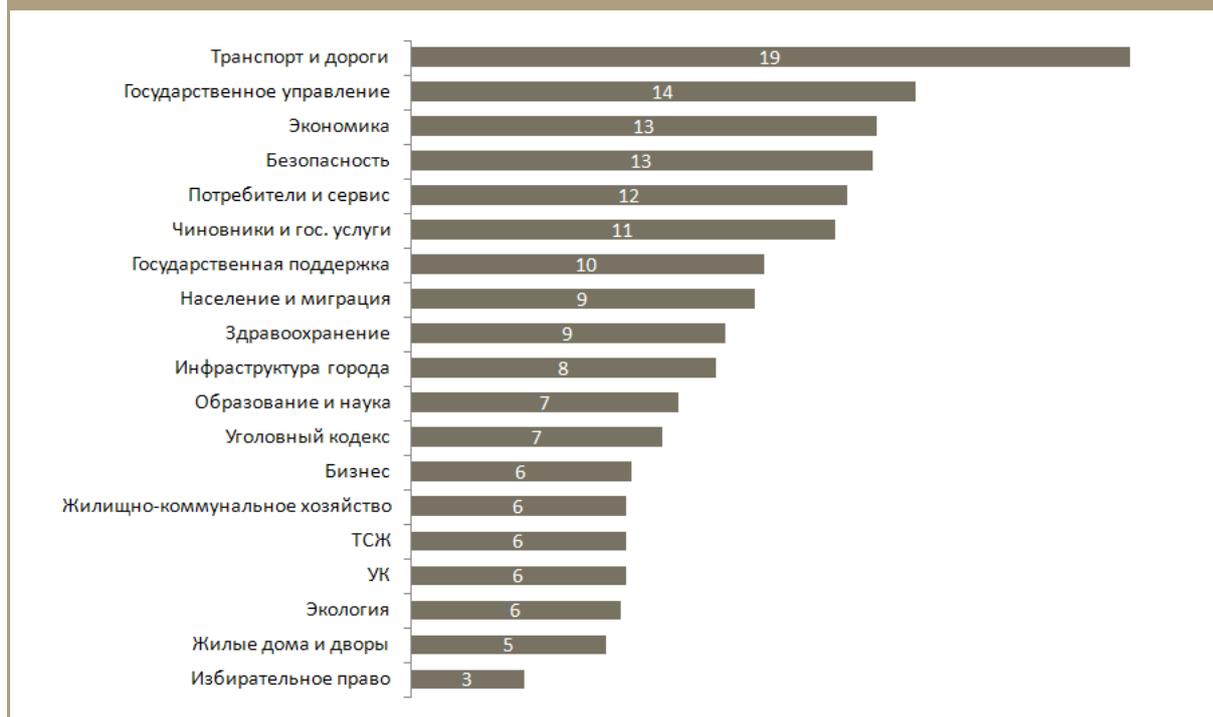
Рисунок 1.6.. Уровень обращений на портале «РОИ»,%



1.2.5. Тематика обращений

Распределение обращений по тематике присутствует только на двух порталах – «РОИ» и «Демократор.ру». По степени распространенности тематики обращения можно разделить на несколько групп. Так, на портале «РОИ» от 19% до 11% обращений посвящены транспорту и дорогам, государственному управлению, экономике, безопасности, потребителям и сервису, чиновникам и государственным услугам. В следующую группу входят обращения, посвященные темам государственной поддержки, населения и миграции, здравоохранения, инфраструктуры города, образования и науки, уголовного кодекса (от 10% до 7%). Наконец, менее распространенными, но все же присутствующими на портале, являются обращения, посвященные темам ЖКХ, ТСЖ, управляющим компаниям, экологии, жилым домам и дворам, а также избирательному праву (от 6% до 3%) (Рис.1.7).

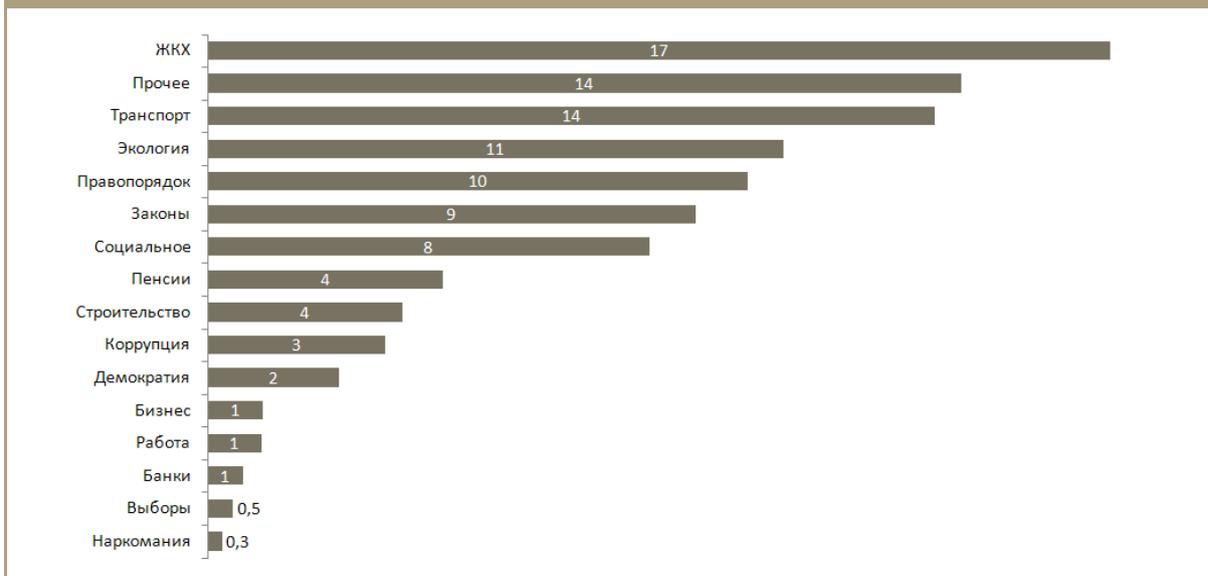
Рисунок 1.7. Распределение количества обращений по тематике, портал РОИ, % (множественный выбор, в сумме более 100%)





Обращения на портале «Демократор.ру» также можно разделить на несколько групп по степени распространенности тематики (Рис.1.6)¹. В первую группу входят ЖКХ (17%), транспорт и категория «Прочее» (по 14%). Во вторую группу – обращения по тематике экологии, правопорядка, законов и категория «социальное» (образование, здравоохранение) (от 11% до 8%). Наконец, к реже встречающимся категориям относятся пенсии, строительство, коррупция, демократия, выборы, бизнес, работа, банки, наркомания (от 4% до менее чем 1%).

Рисунок 1.8. Распределение количества обращений по тематике, портал «Демократор.ру», % (выбор одной альтернативы, в сумме 100%)



Забегая вперед, отметим, что в ходе контент-анализа обращений на портале «Демократор.ру» выявилось, что предложенный самим порталом набор тем может пониматься пользователями крайне широко, и что реальное содержание обращения может не соответствовать теме, указываемой автором (что случается весьма часто). Например, к категории «Демократия» на портале «Демократор.ру» могут быть отнесены предложение по принятию нового закона о выборах и удаление аккаунтов отдельных пользователей в социальных сетях; в категорию «Законы» может попасть обращение с вопросом о блокировке профиля в «Одноклассниках». На «РОИ» тематика обращения также указывается автором самостоятельно, однако в связи с тем, что обращения перед публикацией проходят проверку со стороны администрации портала, возможно, указываемая тематика в большей степени соответствует содержанию.

Если рассматривать тематику обращений по годам (что возможно на портале «Демократор.ру»), то можно отметить, что в 2010 году чаще встречалась тематика ЖКХ (31%; против 13%, 10%, 11% в 2011-2013 гг.), а также транспорта (24%, против 8%, 10%, 11% в 2011-2013 гг.). Тематика законов и коррупции, наоборот, со временем стала встречаться чаще – в 2010 г. законам было посвящено лишь 2% обращений, в 2013 г. – уже 14%; коррупция в 2010 г. встречалась в 1% обращений, а в 2013 г. – в 5% (при этом 13% от поданных в 2014 г. обращений посвящены данной тематике). Значительно увеличилось по

¹ Нужно отметить, что не все обращения на портале «РОИ» имеют тематическую категорию – 198 (6%), при этом некоторые имеют несколько категорий (в среднем – 1,7).

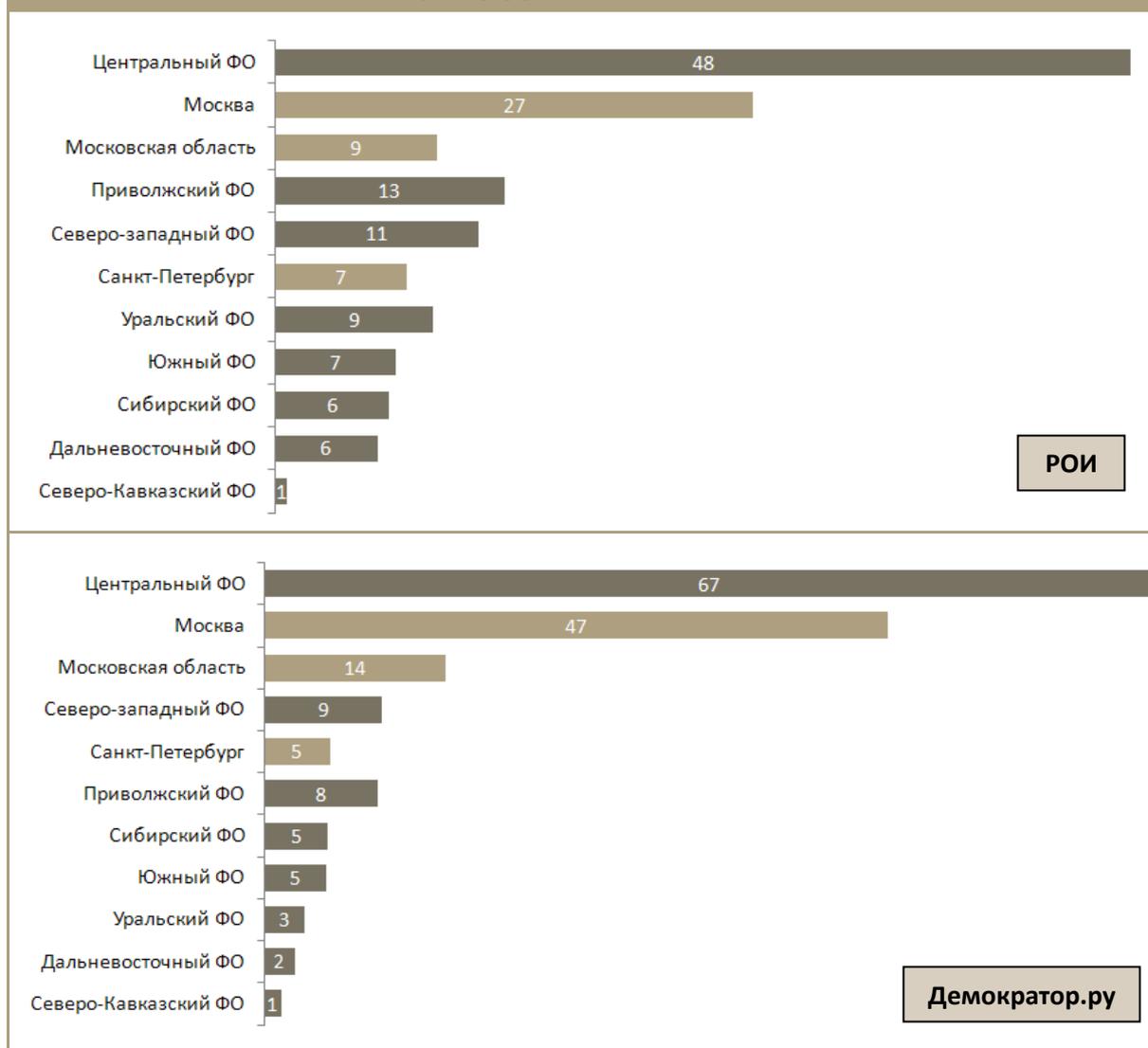


сравнению с 2010 г. и количество обращений, посвященных социальной тематике – от 3% до 11% (при этом в 2014 г. этой теме посвящено 19% от числа всех поданных обращений).

1.2.6. География обращений (распределение регионов РФ по числу обращений)

Распределение обращений по территориальному признаку возможно для порталов «РОИ» и «Демократор.ру». Из представленных ниже данных (Рисунок 1.9) следует, что количество обращений значительно различается по федеральным округам. Так, к Центральному ФО на портале «РОИ» относится 48% обращений, на «Демократор.ру» – 67%. Далее с большим отрывом идут Приволжский (13% - «РОИ» и 8% - «Демократор.ру») и Северо-Западный ФО (11% - РОИ, 9% - «Демократор.ру»). Но при этом значительный вклад в Центральный и Северо-Западный ФО делают «столичные» города – Москва, Санкт-Петербург, а также Московская область.

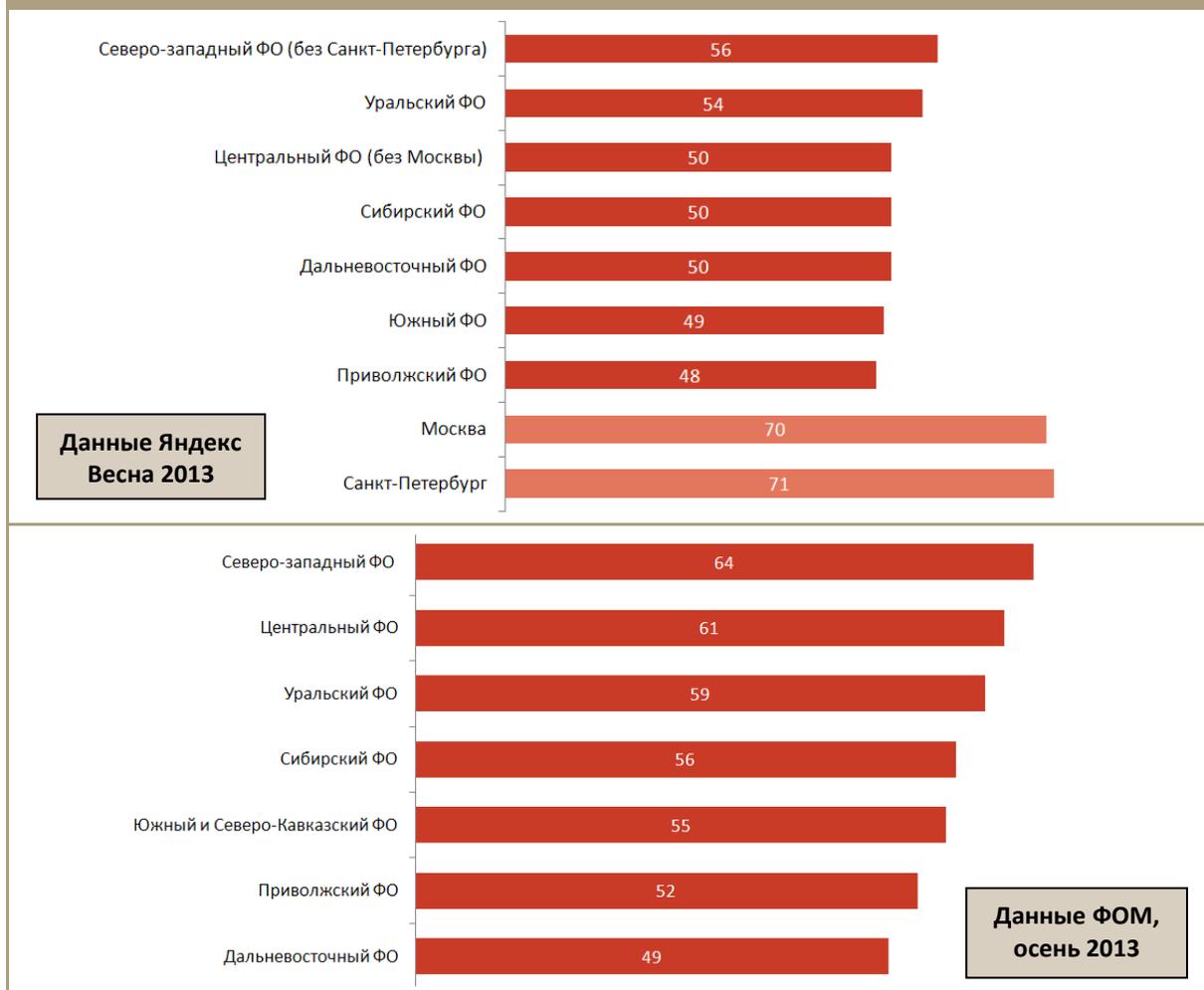
Рисунок 1.9. Распределение обращений по федеральным округам РФ, порталы «РОИ» и «Демократор.ру», %





Можно предположить, что уровень использования площадок электронной демократии зависит от развития интернета в той или иной части страны. Как можно видеть из рисунка 1.10, по данным Яндекс¹, Москва и Санкт-Петербург являются регионами с наиболее глубоким проникновением интернета. Центральный и Северо-Западный ФО, с учетом столиц, находятся в «топе» и в исследовании ФОМ². Между тем, на третьем месте в рейтингах обеих компаний находится Уральский ФО, который имеет значительно меньшее количество обращений, чем, например, Приволжский ФО (третий в списке по количеству обращений, но практически последний по уровню проникновения интернета). Таким образом, некоторая связь количества обращений в ФО и развитием интернета, конечно, присутствует, но не является исключительной – очевидно, на количество обращений влияют и другие факторы, в частности, социально-экономический уровень развития регионов, проблемный фон, уровень гражданской активности населения и др.

Рисунок 1.10. Проникновение Интернета в российских регионах, %



Распределение обращений по регионам представлено в Таблицах 1.5 и 1.6. Портал «РОИ» представляет 76 регионов, «Демократор.ру» – 80. На обеих площадках самым

¹ Яндекс. Развитие интернета в регионах России. Информационный бюллетень, Весна 2013. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: http://download.yandex.ru/company/ya_regions_report_2013.pdf

² ФОМ. Интернет в России: динамика проникновения. Осень 2013. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://fom.ru/SMI-i-internet/11288>



активным регионом является г. Москва, к которому относятся более четверти обращений на «РОИ» (873 обращения, 27%) и почти половина обращений на портале «Демократор.ру» (5708, 47%). Далее идут Московская область (296 обращений, 9% / 1652 обращения, 14% соответственно) и г. Санкт-Петербург (239 обращения, 7% / 594 обращения, 5% соответственно). На обеих площадках в «первых рядах» находятся также Краснодарский край, Самарская, Ростовская, Нижегородская, Свердловская области.

На порталах «РОИ» и «Демократор.ру» представлены обращения из большинства регионов России – между которыми, однако, существует значительная дифференциация по количеству обращений.

Таблица 1.5. Распределение количества обращений по регионам РФ, РОИ

№	Регион РФ	Кол-во	%	№	Регион РФ	Кол-во	%
1.	г. Москва	873	26,66	39.	Курская область	17	0,52
2.	Московская область	296	9,04	40.	Республика Коми	16	0,49
3.	г. Санкт-Петербург	239	7,30	41.	Ставропольский край	16	0,49
4.	Свердловская область	165	5,04	42.	Брянская область	16	0,49
5.	Нижегородская область	121	3,69	43.	Рязанская область	16	0,49
6.	Ростовская область	106	3,24	44.	Тюменская область	16	0,49
7.	Краснодарский край	69	2,11	45.	Архангельская область	15	0,46
8.	Самарская область	69	2,11	46.	Камчатский край	15	0,46
9.	Владимирская область	65	1,98	47.	Ульяновская область	15	0,46
10.	Хабаровский край	61	1,86	48.	Вологодская область	14	0,43
11.	Воронежская область	55	1,68	49.	Калужская область	14	0,43
12.	Челябинская область	52	1,59	50.	Костромская область	13	0,40
13.	Новосибирская область	48	1,47	51.	Оренбургская область	13	0,40
14.	Ханты-Мансийский АО - Югра	47	1,44	52.	Пензенская область	12	0,37
15.	Смоленская область	42	1,28	53.	Астраханская область	11	0,34
16.	Ярославская область	42	1,28	54.	Республика Карелия	10	0,31
17.	Приморский край	39	1,19	55.	Тамбовская область	10	0,31
18.	Ленинградская область	37	1,13	56.	Кировская область	9	0,27
19.	Республика Татарстан	34	1,04	57.	Магаданская область	9	0,27
20.	Пермский край	34	1,04	58.	Мурманская область	8	0,24
21.	Саратовская область	34	1,04	59.	Тверская область	8	0,24
22.	Волгоградская область	32	0,98	60.	Липецкая область	7	0,21
23.	Ивановская область	31	0,95	61.	Еврейская АО	7	0,21
24.	Кемеровская область	31	0,95	62.	Республика Марий Эл	6	0,18
25.	Республика Башкортостан	30	0,92	63.	Республика Саха (Якутия)	6	0,18



26.	Красноярский край	29	0,89	64.	Новгородская область	6	0,18
27.	Сахалинская область	29	0,89	65.	Псковская область	6	0,18
28.	Томская область	29	0,89	66.	Республика Хакасия	5	0,15
29.	Иркутская область	22	0,67	67.	Курганская область	4	0,12
30.	Омская область	22	0,67	68.	Ямало-Ненецкий АО	4	0,12
31.	Тульская область	22	0,67	69.	Республика Дагестан	3	0,09
32.	Калининградская область	21	0,64	70.	Республика Мордовия	3	0,09
33.	Чувашская Республика	20	0,61	71.	Забайкальский край	3	0,09
34.	Амурская область	20	0,61	72.	Республика Адыгея	1	0,03
35.	Удмуртская Республика	18	0,55	73.	Республика Алтай	1	0,03
36.	Белгородская область	18	0,55	74.	Республика Карачаево-Черкесия	1	0,03
37.	Орловская область	18	0,55	75.	Республика Северная Осетия-Алания	1	0,03
38.	Алтайский край	17	0,52	76.	Республика Тыва	1	0,03

Таблица 1.6. Распределение количества обращений по регионам РФ, «Демократор.ру»

№	Регион РФ	Кол-во	%	№	Регион РФ	Кол-во	%
1.	Москва	5708	46,89	41.	Пензенская область	42	0,35
2.	Московская область	1652	13,57	42.	Смоленская область	42	0,35
3.	Санкт-Петербург	594	4,88	43.	Брянская область	41	0,34
4.	Краснодарский край	211	1,73	44.	Тамбовская область	41	0,34
5.	Самарская область	173	1,42	45.	Оренбургская область	40	0,33
6.	Ростовская область	162	1,33	46.	Ивановская область	38	0,31
7.	Ленинградская область	161	1,32	47.	Липецкая область	38	0,31
8.	Нижегородская область	152	1,25	48.	Республика Карелия	35	0,29
9.	Республика Башкортостан	143	1,17	49.	Омская область	31	0,25
10.	Саратовская область	131	1,08	50.	Архангельская область	30	0,25
11.	Республика Татарстан	125	1,03	51.	Новгородская область	29	0,24
12.	Волгоградская область	124	1,02	52.	Ханты-Мансийский АО - Югра	29	0,24
13.	Челябинская область	124	1,02	53.	Удмуртская республика	28	0,23
14.	Свердловская область	112	0,92	54.	Забайкальский край	27	0,22
15.	Приморский край	104	0,85	55.	Сахалинская область	26	0,21
16.	Воронежская область	100	0,82	56.	Кировская область	25	0,21
17.	Новосибирская область	98	0,81	57.	Псковская область	24	0,20
18.	Ставропольский край	98	0,81	58.	Чувашская республика	24	0,20



19.	Алтайский край	88	0,72	59.	Амурская область	21	0,17
20.	Кемеровская область	87	0,71	60.	Республика Мордовия	18	0,15
21.	Тверская область	80	0,66	61.	Республика Дагестан	17	0,14
22.	Красноярский край	78	0,64	62.	Республика Хакасия	17	0,14
23.	Хабаровский край	77	0,63	63.	Камчатский край	16	0,13
24.	Белгородская область	71	0,58	64.	Костромская область	16	0,13
25.	Владимирская область	70	0,58	65.	Орловская область	15	0,12
26.	Иркутская область	70	0,58	66.	Кабардино-Балкарская республика	11	0,09
27.	Ульяновская область	70	0,58	67.	Курганская область	11	0,09
28.	Рязанская область	63	0,52	68.	Республика Адыгея	11	0,09
29.	Томская область	62	0,51	69.	Республика Бурятия	11	0,09
30.	Пермский край	59	0,48	70.	Чеченская республика	11	0,09
31.	Тульская область	56	0,46	71.	Ямало-Ненецкий АО	11	0,09
32.	Калининградская область	52	0,43	72.	Республика Алтай	10	0,08
33.	Калужская область	51	0,42	73.	Чукотский автономный округ	10	0,08
34.	Республика Коми	51	0,42	74.	Республика Саха (Якутия)	8	0,07
35.	Мурманская область	50	0,41	75.	Карачаево-Черкесская республика	6	0,05
36.	Астраханская область	49	0,40	76.	Магаданская область	6	0,05
37.	Вологодская область	47	0,39	77.	Еврейская автономная область	4	0,03
38.	Курская область	46	0,38	78.	Республика Ингушетия	3	0,02
39.	Ярославская область	44	0,36	79.	Республика Калмыкия	3	0,02
40.	Тюменская область	43	0,35	80.	Ненецкий автономный округ	2	0,02

Таким образом, проведенный статистический анализ обращений на трех площадках ЭД выявил, что количество поданных обращений может различаться довольно существенно. Между тем, степень реализации этих обращений является довольно низкой на всех площадках – лишь единицы обращений от всего массива являются в настоящее время решенными; немногие обращения получают необходимое количество голосов. Некоторым исключением можно считать портал «Демократор.ру» с 739 решенными проблемами – что, однако же, составляет лишь 6% от всего массива. С тематической точки зрения обращения весьма разнообразны и затрагивают широкий спектр социально-экономических и общественно-политических проблем, однако выделить существенно доминирующую тематику довольно сложно. Количество обращений довольно значительно варьируется по федеральным округам и регионам РФ.



1.3. Типологизация обращений граждан на портале «Демократор.ру»: результаты контент-анализа обращений

Типологизация обращений была проведена с помощью процедуры контент-анализа (подробнее см. в Приложении №10 «Результаты контент-анализа обращений»).

Объем выборочной совокупности обращений для контент-анализа составил 430 единиц. Формирование выборочной совокупности обращений было реализовано посредством случайного отбора из генеральной совокупности обращений (8 607 единиц) заданием шага выборки. Таким образом, выводы, основанные на результатах контент-анализа выборочной совокупности обращений, являются репрезентативными для всей совокупности обращений на портале «Демократор.ру». Для типологизации обращений на портале «Демократор.ру» были выделены следующие критерии:

- по тематике содержания обращения;
- по смыслу содержания (предложение, инициатива, заявление, жалоба, вопрос) обращения;
- по типу автора-инициатора обращения;
- по уровню личной/общественной значимости решения поставленного в обращении вопроса;
- по территориальному уровню проблемы, являющейся предметом обращения;
- по уровню адресатов обращений, способных повлиять на решение вопроса (а также характер этих адресатов – индивидуальный / коллективный);
- по уровню адресатов обращений, повлиявших на появление вопроса (виновных в существовании проблемы) (а также характер этих адресатов – индивидуальный / коллективный);
- по наличию опыта обращения в другие инстанции.

Кроме того, в ходе контент-анализа оценивалась эмоциональная окраска обращения (в частности, готовность к протестным действиям в случае отсутствия решения проблем).

1.3.1. Тематика содержания обращений

При анализе обращений, включенных в выборку контент-анализа, было выявлено, что их содержательное отнесение к той или иной тематике, изначально заданной порталом «Демократор.ру», весьма условно – авторы довольно произвольно относили свое обращение к той или иной категории. В связи с этим для адекватного анализа тематики обращений было проведено их кодирование на основе составленного кодификатора и далее – расчет распределения различных тем в общей совокупности обращений (см. Табл. 1.7).

Как показал анализ содержания обращений на портале «Демократор.ру», с тематической точки зрения они весьма разнообразны и затрагивают широкий спектр социально-экономических и общественно-политических проблем. Однако распределение различных тем обращений в их общей совокупности оказалось весьма равномерным – каких-либо тем, существенно доминирующих в обращениях граждан на анализируемой площадке, не выдвинулось. Наиболее «популярные» темы обращений составили 10-12% выборки, наименее популярные – 3-5%.



Таблица 0.7. Тип обращения по тематике содержания (по результатам кодирования открытого вопроса КА), одно обращение может быть отнесено к нескольким категориям

№	Тематика	Кол-во	%
1.	Жалобы на расследования и суды (в т.ч. по уголовным делам), недобросовестную работу правоохранительных органов, вопросы собственности и жалобы на граждан, угрожающих авторам обращения; обвинения в коррупционных действиях, взятках	50	12
2.	Вопросы, связанные с ЖКХ (оплата / отключение услуг, тарифы), ТСЖ, состоянием дома, домовой и придомовой инфраструктуры, благоустройством конкретных территорий	48	11
3.	Требования отменить / принять законы, внести поправки, предложения реформировать отдельные стороны общественной жизни	46	11
4.	Требования решить проблему неудовлетворительного состояния дорог, улучшить транспортную ситуацию	45	10
5.	Вопросы образования (включая объекты дополнительного образования) и культурного развития детей, защита прав детей, проблемы с получением мест в школах и детских садах, проблемы с работой школ и детских садов	37	9
6.	Экологические проблемы - сохранение "зеленых зон" и природных памятников, запрет на строительство опасных для природы предприятий, общая экологическая ситуация	27	6
7.	Проблемы с получением жилья (многодетными семьями, молодыми семьями, военными, малообеспеченными, сиротами и т.п.), списки на получение площади, постановка на учет, выселение из аварийных домов	24	6
8.	Защита животных (в т.ч. от догхантеров), борьба с негуманным отношением к бездомным животным, строительство питомников и площадок для выгула	23	5
9.	Неудовлетворенность оказанием услуг (часто - Почта России), защита прав потребителей, снижение цен	19	4
10.	Здравоохранение, наличие / доступность больниц, доступ к лекарственному обеспечению	18	4
11.	Выдача социальных субсидий, пенсий, выплат, предложения по реформированию этой сферы	17	4
12.	Проблемы сохранения культурных объектов (памятники, музеи)	16	4
13.	Проблемы со строительством домов (задержка сдачи, невыполнение обязательств, неоконченное строительство) и соответствующей инфраструктуры	14	3
14.	Разное	54	13
Итого:		438	102

Заметим, что представленные распределения серьезно отличаются от распределения ответов респондентов массовых всероссийских опросов, касающихся актуальной социальной проблематики, где традиционно фиксируется серьезное доминирование каких-либо проблем по сравнению с другими в восприятии российских граждан.¹

¹ К примеру, по данным январского 2014 г. всероссийского опроса ВЦИОМ, наиболее острой ситуацию в сфере ЖКХ считают 57% россиян, а демографическую проблему – только 5%, т.е. разница в доле респондентов, отметивших эти проблемы, как наиболее острые, весьма значима.



В объяснение выявленного факта можно сделать несколько предположений. Очевидно, что сегодня авторы обращений и петиций – это люди, которые не репрезентируют взрослое население РФ; отсюда следует, что их проблематика не является репрезентативной для социальной проблематики страны в целом. Авторы обращений – это особые люди по ряду параметров (как минимум, это интернет аудитория, как известно, отличающаяся даже по социально-демографическим характеристикам). На порталах ЭД они продвигают свою собственную и очень разную проблематику, что и влечет за собой полученную при анализе равномерность распределения обращений по содержательной тематике.

Кроме того, сегодня отсутствует статистика, какие обращения и петиции с наибольшей вероятностью могут быть успешными (принятыми, реализованными и т.п.), какие темы (проблемы) обращений наиболее адекватны («нормальны») для размещения на порталах. Очевидно, со временем по мере развития технологий электронной демократии тематика обращений изменится, в том числе выделятся и характерные доминанты в тематическом разнообразии содержания обращений.

1.3.2. Типы обращений по смыслу содержания

Представленные на портале обращения различаются по смыслу своего содержания, т.е. среди них можно выделить *предложения, инициативы, заявления, жалобы и вопросы*¹:

1. **Предложение** — обращение граждан в государственные органы или общественные организации, не связанные с нарушением каких-либо субъектных прав или нарушением законных интересов граждан. Предложения направлены на совершенствование работы органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц.
2. **Инициатива** - обращение граждан в государственные органы или общественные организации, не связанные с нарушением каких-либо субъектных прав или нарушением законных интересов граждан, нацеленное на совершенствование какой-либо стороны общественной жизни.
3. **Заявление** — обращение граждан с просьбой об удовлетворении каких-либо прав или законных интересов, не связанных с их нарушением.
4. **Жалоба** — устные или письменные, коллективные или индивидуальные обращения граждан в государственные органы, органы местного самоуправления и к должностным лицам в связи с нарушением прав или законных интересов гражданина либо общественных интересов.
5. **Вопрос** – обращение с запросом на получение какой-либо информации.

Распределение обращений по типам, отражающим смысл содержания обращения, представлено на Рис. 1.11.

¹ 1,3 и 4 определения даны в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» № 59-ФЗ от 02.05.2006 г.; 2-е предложено для разграничения предложений по совершенствованию работы власти и различных сторон общественной жизни.



Более трети обращений – и это наиболее распространенный из всех типов - представляют собой *жалобы* граждан, т.е. связаны с нарушением прав или законных интересов гражданина либо общественных интересов. Лишь немного в меньшем объеме представлены *инициативы* – обращения о совершенствовании какой-либо стороны общественной жизни, на третьем месте – заявления граждан.

Как видно, в выборе оказалось довольно мало *предложений*, т.е. обращений, нацеленных на совершенствование работы органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц – 6%. В определенной мере анализ типов обращений подтверждает

одну их гипотез исследования о том, что поводы для публичных обращений чаще представляют собой проблемы, которые затрагивают интересы и права инициаторов или «подписантов» лично (или их близкое окружение). Существенно реже обращения (петиции) по своему содержанию затрагивают социально-значимые проблемы более широкого масштаба, не касающиеся напрямую и не ущемляющие прямо интересы, права и свободы инициаторов и «подписантов» - т.е. *жалобы* существенно преобладают над *предложениями*. Эта гипотеза нашла подтверждение и в ходе реализации опросных процедур (см. гл. 2 настоящего отчета).

Заметим, что часть обращений (5%) представляет собой по сути не обращения, а вопросы - например, почему заблокирован профиль в социальной сети «Одноклассники», или можно ли проверить законность работы автора. Совершенно очевидно, что для этой части граждан портал «Демократор.ру» представляет из себя не площадку для выражения своих идей и поиска единомышленников, а что-то вроде форума, на который можно обратиться за советом.

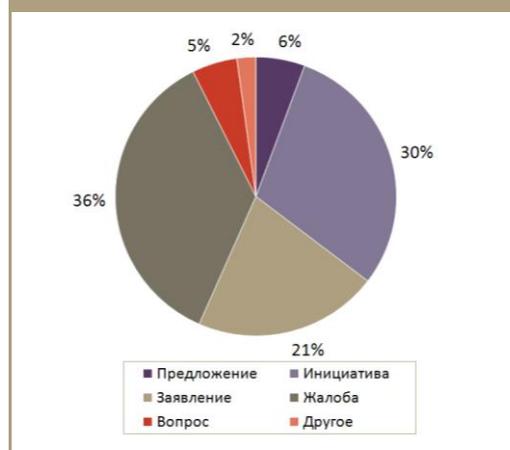
1.3.3. Типы инициаторов обращений

Соотношение индивидуальных и коллективных обращений составило примерно 2:1, т.е. вдвое чаще инициаторы (авторы) обращений выступают от своего собственного имени, чем от имени организации или группы лиц (Рис. 1.12).

1.3.4. Типы обращений по уровню личной/общественной значимости решения поставленного в обращении вопроса

Несмотря на то, что среди общей совокупности обращений преобладают обращения, затрагивающие непосредственные интересы и права авторов (инициаторов), а также на то, что авторы сравнительно чаще выступают от своего собственного имени, значимость вопросов, поставленных в обращениях, как правило, превышает индивидуальный уровень (Рис.1.13). Так, обращения, содержащие проблемы, решение которых значимо для одного конкретного человека или его близких, составили лишь пятую часть выборочной совокупности, в то время как большинство обращений нацелено на реше-

Рисунок 1.11. Тип обращения по смыслу содержания (в % от всей выборки)



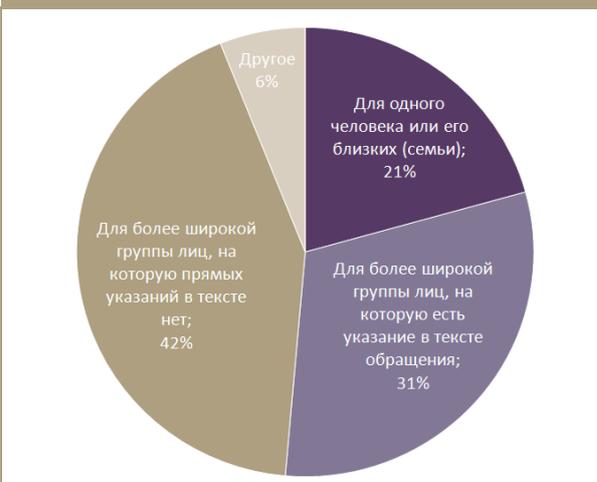


ния проблем, значимых для более широкого круга лиц (а не только непосредственно инициаторов). На наш взгляд, это не противоречит выводу, согласно которому сравнительно чаще обращения (петиции) по своему содержанию затрагивают напрямую интересы, права и т.п. инициаторов и «подписантов». Имеется в виду, что инициаторы и «подписанты» по большей части находятся внутри круга лиц, заинтересованных в решении проблем, обозначенных в обращениях (петициях), т.е. это также и их личные проблемы.

Рис 1.12. Тип инициаторов обращений (в % от всей выборки)



Рис.1.13. Типы обращений по уровню значимости заявленной проблемы (в % от всей выборки)



1.3.5. Типы обращений по территориальному уровню проблемы

Рис. 1.14 иллюстрирует распределение обращений по территориальному уровню проблем, на решение которых направлено обращение.

Если исключить из рассмотрения проблемы, не затрагивающие уровень территорий, очевидно, что существенное большинство обращений содержательно не выходит за пределы населенного пункта проживания их авторов. Более того, общегородские проблемы представлены в обращениях в меньшем объеме, чем проблемы, локализованные в пределах дома, двора или микрорайона. Вероятно, это также подтверждает тезис, что граждане в первую очередь используют портал «Демократор.ру» для привлечения внимания к решению проблем, затраги-

Рисунок 1.14. Типы обращений по территориальному уровню заявленной проблемы (в % от всей выборки)





вающих их лично, отражающих их (личные или групповые) интересы и потребности, чем проблем более широкого масштаба.

1.3.6. Типы обращений по уровню адресатов, способных повлиять на решение вопроса, и по уровню адресатов, обвиняемых в существовании проблемы

На основе результатов анализа распределения обращений по территориальному уровню проблем можно было бы предположить, что адресаты обращений ему соответствуют – т.е. по большей части обращения адресованы органам власти местного уровня. Однако дальнейший анализ опроверг это предположение (см. Таблицу 1.8). В первом столбце таблицы (А) представлено распределение обращений по уровню адресатов, которые *могут или должны, по мнению инициаторов, повлиять на решение вопроса*, во втором (В) – по уровню адресатов, *которые обвиняются инициаторами в существовании проблемы*.

Рассмотрение в качестве адресатов органов власти (пока не принимая во внимание других субъектов) показывает, что власти федерального уровня в совокупности (президент, органы законодательной, исполнительной и судебной власти) почти вдвое чаще являются адресатами, к которым апеллируют инициаторы, и которые, по их мнению, должны повлиять на решение проблемы обращения, чем органы власти регионального и муниципального уровня. В то же время, напротив, в качестве «обвиняемых» власти регионального и муниципального уровня выступают примерно втрое чаще, чем органы власти федерального уровня.

К примеру, каждое десятое обращение адресовано президенту РФ, но лишь в 1,8% обращений он объявляется «виновным» в существовании проблемы. Напротив, обвинения к властям муниципального уровня (муниципалитет, городской или поселковый совет) содержатся почти в каждом пятом обращении, а адресатами обращений, призванными решать заявленную проблему, муниципальные власти являются лишь в 7,9% случаев.

Сходная картина наблюдается при анализе обращений, в которых в качестве адресата выступают судебные органы. Так, федеральные суды сравнительно чаще выступают субъектами решения проблемы обращения, чем обвиняемыми. Суды территориальных образований, наоборот – чаще «виновники», чем субъекты, к которым инициаторы обращаются за помощью.

На наш взгляд, эти данные можно рассматривать как подтверждение одной из гипотез исследования, согласно которой *«в последние несколько лет наблюдается тренд к снижению доверия органам власти низового и среднего уровня, выражающийся в том, что граждане стали чаще апеллировать к федеральным властям при решении каких-либо проблем, даже имеющих локальное значение»*.

Если проанализировать других адресатов обращений, не относящихся к властным органам, можно заметить, что вторым по доле «обвиняемым» адресатом (почти каждое десятое обращение) является бизнес (к примеру – авиакомпании, торговые предприятия, телекоммуникационные компании и др.), в то же время лишь 0,4% авторов апеллируют к бизнес структурам как субъектам решения проблем.



Таблица 1.8. Тип обращений по уровню адресатов, способных повлиять на решение проблемы (А) и адресатов, повлиявших на существование проблемы (В), %

№	Тематика	А	В
1	Президент РФ (Администрация Президента)	10,8	1,8
2	Органы законодательной власти (Федеральное собрание – Государственная Дума, Совет Федерации)	8,3	5,9
3	Органы исполнительной власти:		
3.1.	Федерального уровня (Правительство, федеральные министерства службы, агентства)	7,3	3,6
3.2.	Регионального уровня (региональные министерства и комитеты)	7,3	6,5
3.3.	Муниципального уровня (муниципалитет, городской / поселковый совет)	7,9	18,4
4	Органы судебной власти:		
4.1.	Федеральные суды (Конституционный, Верховный, Высший арбитражный)	3,1	0,4
4.2.	Суды территориальных образований (городские и районные суды, мировые судьи, арбитражные суды субъектов РФ)	2,0	4,8
5	Граждане России	5,3	2,4
6	Государственные службы безопасности и охраны порядка (полиция - МВД, ГИБДД, ФСБ, экономической безопасности)	2,8	6,3
7	Партии политические	1,0	0,4
8	Бизнес, коммерческие компании	0,4	9,1
9	Некоммерческие компании (некоммерческие организации, фонды, общественные движения)	0,4	0,4
10	Иностранные и международные организации (в т.ч. международные организации, фонды, суды)	0,4	0,2
11	Адресат не указан	39,7	21,2
12	Другое	2,8	17,8
Итого:		100 % (509)	100 % (495)

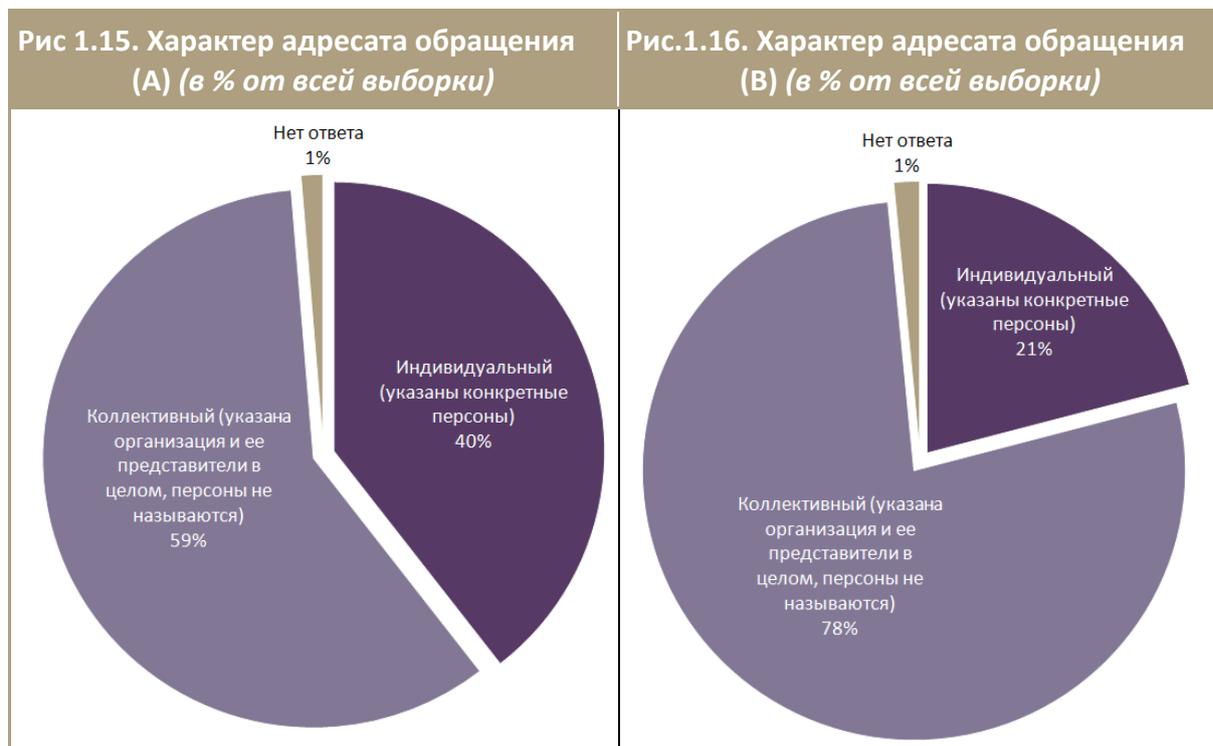
В число «непопулярных» адресатов обращений, кроме бизнес структур, входят также некоммерческие и общественные организации (как отечественные, так и международные), политические партии. Правда, они и «обвиняются» в проблемах весьма редко (в отличие от бизнеса). В качестве одного из выводов можно сделать заключение, что в России граждане более склонны обращаться за решением своих проблем к органам власти (как бы они к ним ни относились), чем, например, в правозащитные и иные некоммерческие организации (и жаловаться на торговые предприятия не в общество защиты прав потребителей, а мэру, губернатору или даже президенту).

Отдельного внимания требует довольно высокая доля обращений, в которых адресат не указан, особенно если иметь в виду именно потенциальных субъектов решения проблемы. Очевидно, это является следствием совокупности причин. Во-первых, некоторые авторы обращений действительно затрудняются определить структуру, которая



должна решить проблему, заявленную в их обращении. Во-вторых, безусловно, часть инициаторов попросту отчаялись стучаться в разные инстанции, получая отказы или отписки; для них «Демократор.ру» - лишь очередная «инстанция». Кстати, у трети авторов был опыт обращения по заявленной проблеме в другие инстанции, и лишь 3% оценили этот опыт как позитивный (а 30% - как негативный). В-третьих, полученный результат, по-видимому, отражает низкий уровень информированности граждан о целях, задачах и возможностях порталов электронной демократии. Они рассматривают порталы не как инструмент, а как субъект решения проблемы, обращаясь непосредственно к администрации портала как к лицу, которое должно «что-то сделать», помочь и т.п.

Можно отметить еще одно различие, выявленное при сравнительном анализе адресатов обращений, рассматриваемых в качестве субъектов решения заявленных проблем (А), и, напротив, обвиняемых в существовании проблем (В). Как видно на Рис. 1.15 и 1.16, в качестве *субъектов решения проблемы* в 40% обращений указана конкретная персона, а не организация или ее представители в целом (% от числа обращений, в которых адресат указан). Когда же речь идет о «виновниках» возникновения проблемы, конкретные персоны, а не организации, указывались вдвое реже.





1.3.7. Декларируемая готовность к протестным действиям в случае, если заявленная проблема не будет решена

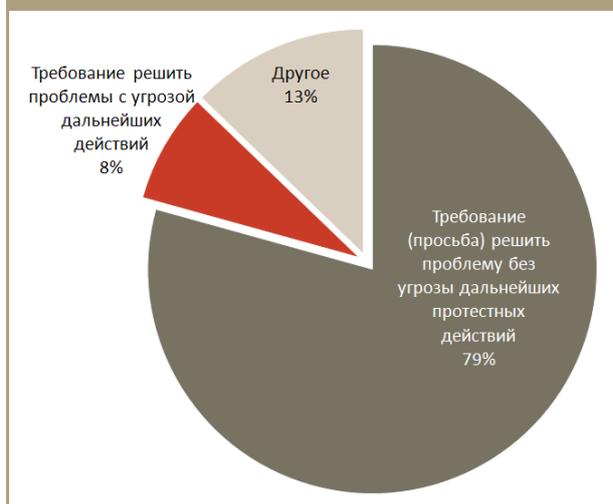
Декларируемая готовность авторов обращений к протестным действиям в случае, если проблема, заявленная в обращении, не будет решена, невелика. Такие указания содержатся лишь в 8% обращений (Рис. 1.17), при этом в основном характер потенциального протеста ограничивается угрозами пожаловаться в вышестоящие инстанции.

Таким образом, в результате проведенного контент-анализа на площадке «Демократор.ру» была подтверждена гипотеза о снижении доверия власти местного уровня со стороны граждан и апелляции к более высокому уровню адресатов даже в случае необходимости решения локальных проблем. Оказалось, что по

характеру содержания жалобы существенно преобладают над предложениями; а заявленные в обращениях проблемы чаще не выходят за пределы города. Это подтверждает и гипотезу о том, что поводом для публичных обращений (петиций) в большинстве случаев являются проблемы, затрагивающие лично инициаторов и «подписантов» либо их близкое окружение.

Анализ содержания обращений также показал, что довольно часто опубликованные инициативы (то есть потенциально готовые к сбору подписей и дальнейшей работе) не представлены в том виде, в котором могут быть отправлены на дальнейшее рассмотрение властью (слишком много, или, наоборот, мало, текста и фактов; не указаны адресаты; некоторые явно представляют собой «информационный шум» - в связи с чем пропускались при анализе). Возможно, именно здесь и заключается один из ответов на вопрос о в основном небольшом количестве подписей и небольшом количестве решенных проблем – низкий уровень проработанности обращений просто не позволяет найти нужное количество сторонников.

Рисунок 1.17. Готовность к протестным действиям (в % от всей выборки)





2. Анализ конкретных кейсов использования современных технологий электронной демократии

В соответствии с Комплексной программой исследования для анализа конкретных примеров использования современных технологий электронной демократии были отобраны 2 кейса - конкретные обращения, размещенные на портале «Демократор.ру» (<http://democrator.ru>) (подробнее про отбор кейсов см. Приложение 3 «Отчет о проведении качественного исследования» и Приложение 6 «Отчет о проведении количественного исследования»).

Анализ первого кейса проводился с использованием качественных методов - полужформализованных интервью с инициаторами и «подписантами» обращения (общее число респондентов – 11 человек).

Анализ второго кейса проводился с использованием качественных и количественных методов; наряду с полужформализованными интервью с инициаторами и «подписантами» обращения (общее число респондентов – 10 человек), был реализован массовый опрос населения (опрос 301 чел.) г. Новомосковска Тульской области – поскольку заявленная в анализируемом обращении проблема носит общегородской характер.

2.1. Кейс №1

Первый рассмотренный кейс относится к проблеме застройки территории сквера в одном из микрорайонов Санкт-Петербурга (Приморский район, улица Долгоозерная, в центре которой расположен Долгоозерный сквер). На месте зеленой зоны парка предполагается строительство православной церкви вместо существующей в настоящее время часовни. В ходе интервью удалось также получить информацию о существовании схожих проблем в других микрорайонах города – в частности, на месте парка «Малиновка» (район Ржевка-Пороховые) также идет борьба против строительства собора. В настоящее время стройка на Долгоозерной временно приостановлена, однако о полном успешном для заявителей решении проблемы говорить пока рано.

2.1.1. Описание проблемной ситуации (предмет обращения)

Проблемная ситуация, описанная в обращении №12112 «В защиту парка на Долгоозерной улице от любой застройки»¹, опубликованном 27 июля 2013 г., заключается в том, что на территории Долгоозерного сквера предполагается строительство православного храма (или, как говорится в дальнейшем, Собора Сошествия Святого духа на Апостолов). При этом граждане, проживающие на прилегающих территориях, выступают против этого строительства (и вообще любого строительства на территории сквера) и просят рассмотреть новое место для постройки.

«Мы против любой стройки в нашем парке!!! На бульваре на Долгоозёрной ул. появилась строительная площадка. На этом месте будет возведен 50-метровый православный храм. При всём уважении к православию, и при осознании важности и нужности постройки большо-

¹ Обращение №12112. В защиту парка на Долгоозерной улице от любой застройки [Электронный ресурс] / Портал «Демократор.ру».

URL: http://democrator.ru/complain/12112/v_zaschitu_parka_na_dolgoozernoiy_ulitze_ot_lyuboiy_zastroiyki/.
Дата обращения – 13.03.2014.

Дата



го и вместительного храма в густонаселенном Приморском районе, выбранное место является крайне неудачным» (Из текста обращения).

Авторы обращения выступают против нарушения имеющейся благоустроенной территории сквера – приведенные в обращении опасения касаются вырубки имеющихся зеленых насаждений, отсутствия парковочных мест для автомобилей (и осложнение существующей ситуации в связи со строительством), влияния строительства на здоровье жителей и состояние близлежащих домов, а также сомневаются в пригодности грунта на данной территории для строительства.

«Очень многие были против, потому что здесь сваи собирались вколачивать, и люди боялись, что у них дома пойдут падать. Я подальше живу, 5 минут ходьбы. Но соответственно, это мой район, моя зеленая зона. Тут и так на соседнем поле у нас построили торговый центр. И с другой стороны, у нас западной скоростной диаметр построили, там тоже часть леса отобрали. То есть, в основном, люди это близлежащие дома, либо дома в нашем микрорайоне. Потому что все озабочены проблемой свежего воздуха». (И2-6)

В обращении отмечается, что на территории сквера уже есть небольшая часовня, а довольно близко (несколько остановок общественного транспорта) находится и крупный храм на 3500 чел. Для размещения нового храма предлагается другой вариант - находящаяся поблизости территория, которая представляется инициаторам обращения более удобной как с точки зрения дальнейшего благоустройства района (в данный момент территория неблагоустроена, это пустырь), так и транспортной доступности (находится ближе к метро, имеет подъезды для автомобилей). В обращении говорится о том, что при выдаче разрешения на строительство были допущены нарушения, которые не позволяют считать строительство законным.

В целом, по данным интервью, можно говорить о том, что проблема была весьма остро воспринята местным локальным сообществом – гражданами, проживающими рядом с территорией застройки, желающими сохранить благоустроенную «зеленую зону» рядом со своим домом.

«Мы любим с друзьями летом в тени деревьев иногда посидеть вечером. А тут строится огромная стройка, максимально приближенная к домам. Строится 60-метровый собор, нам это не понравилось. То есть, в данном случае, получаем такое проникновение, можно сказать, в мою личную жизнь, в ближайшее пространство». (И2-1)

В ходе интервью оказалось, что большое содействие гражданам оказали люди, столкнувшиеся с идентичной проблемой у себя «на местах» - сохранение «зеленых зон» является общей проблемой для многих районов Санкт-Петербурга.

«Действительно я живу в городе Санкт-Петербурге и знаю проблемы города с отсутствием мест для прогулок. Потому что я живу в районе, где негде гулять, но в моем дворе стоит церковь очень большая, которая загорожена и которая фактически, не дает...Т есть, по сути дела, вместо парка у нас сейчас церковь». (И1-3)

«И там уже люди стали подтягиваться, в основном, те, кто живут в близлежащих домах. А потом стали уже привлекать внимание к этой проблеме. Потому что проблема возникла не только у нас. Еще несколько парков собирались застроить в Санкт-Петербурге. Я так понимаю, в Москве сделали программу "200 храмов", и это было как-то законно, а здесь это было как-то странно. Потом стали узнавать подробности, что храм должен быть 59 метров в высоту, с парковой для автомобилей и так далее. Естественно, никому это не понравилось. Место такое, достаточно... Грунт такой у него не очень... У нас конечно везде в городе не очень, на болоте все-таки, но здесь это очень близко к домам, и получается, будет намного выше домов. Ну и пошло-поехало, как-то стали внедряться в эту проблему». (И2-6)



2.1.2. История обращения

Историю электронного обращения нужно рассматривать в контексте всего дела в целом. Как следует из интервью, проблема со строительством на Долгоозерной улице актуализировалась летом 2013 г., когда часть территории сквера стали обносить забором.

«Поводом для обращения была внезапно появившаяся стройка у нас на бульваре». (И1-1)

«Я живу в 5 минутах от места строительства. Соответственно, мы как-то летом с другой загорали, и все стали забором обносить. Никто ничего не понял, потому что никто по большому счету, не знал, что в принципе, что-то собираются строить. Точнее, мы знали, но это было на далекую перспективу. Просто когда построили маленькую церковь, говорили, что эта церковь временная, и что когда-нибудь здесь построят собор. Но соответственно, никаких конкретных действий не поступало со стороны подрядчика, и по большому счету, никто не знал. И тут все стали суетиться». (И2-6)

Как следует из интервью, сначала в рамках борьбы с застройкой небольшая группа граждан объединились для решения проблемы. Затем ими была организована группа в социальной сети «ВКонтакте», в которую стали приглашать всех заинтересованных граждан для решения вопроса с застройкой на территории сквера.

При этом, как следует из обращения, со стороны застройщиков (в частности, представителей церкви) все нужные для строительства документы для ознакомления инициативной группе граждан предоставлены не были. Для решения проблемы к инициативной группе были привлечены общественные юристы и эксперты Центра экспертиз Санкт-Петербургского общества естествоиспытателей «ЭКОМ». Часть документов, все-таки полученная от застройщиков, рассмотренная с участием этой экспертной группы, укрепила представление участников инициативной группы в незаконности строительства.

«При этом, представленная часть документов не только не проясняет ситуацию с законностью строительства, НО УКРЕПЛЯЕТ НАШЕ ПРЕДПОЛОЖЕНИЕ ЧТО СТРОИТЕЛЬСТВО В СКВЕРЕ НЕЗАКОННО!» (Текст обращения).

«Хотя я сам как бы в строительстве работаю, плюс в нашей инициативной группе появились люди, которые занимаются капитальным строительством и юристы. И они говорят, что нарушен ряд городских законов. Но нашей власти на это наплевать. Она готова законы менять». (И2-1)

В качестве одного из способов решения проблемы было предложено обратиться с обращением на портал «Демократор.ру». Обращение граждан было опубликовано на портале «Демократор.ру» 27 июля 2013 года. Позже, 25 октября 2013 года, текст обращения был дополнен информацией о некоторых состоявшихся мероприятиях и текущем состоянии дел (на основе чего представляется возможным рассматривать генезис решения данной проблемы).

«Первоначально это был естественно сбор людей на улице, пока еще лето было, сбор подписей. Потом я наткнулся как-то на Демократор, или кто-то посоветовал, я уже не помню. Я предложил ребятам разместить это там. И они сказали: "Да, давай, дерзай"». (И2-1)

«Там была первоначальная инициативная группа, она собралась, обозначила проблему. Потом самые активные члены этой групп создали группу ВКонтакте, и потом была проблема создана на Демократоре [...] После того, как была создана группа ВКонтакте, туда приглашались из Контакта те же самые друзья, с кем там в друзьях, они здесь вступали в эту группу. Следующим шагом было рекомендация, рассылка им ссылок для голосования на Демократоре, и с расшифровкой - что представляет из себя группа ВКонтакте, и что представляет группа на Демократоре». (И2-2)



«Первую неделю было принято решение, что мы размещаем. У нас уже ВКонтакте на тот момент была группа. Я скопировал информацию из группы на Демократор. А дальше. По большому счету, я отслеживал там какие-то комментарии противников и сторонников, давал свои комментарии, плюс, в качестве новостей давал информацию о всех этапах нашей борьбы». (И2-1)

Нужно отметить интересную деталь – сразу после публикации обращения на портале «Демократор.ру» там же было опубликовано обращения от группы сторонников строительства храма. Однако, как утверждают представители инициативной группы, с их стороны работа велась не слишком «законными» методами – тогда как представители группы против строительства храма обращались за поддержкой исключительно к жителям прилегающей территории, представители второй группы собирали голоса всеми возможными путями.

«Там есть возможность голосовать за и против проблемы. Я следил за перевесом голосов. И соответственно, смотрел после этого... там была создана другая грубо говоря, а в поддержку строительства. Я соответственно, соотносил эти голоса и смотрел те комментарии, которые были и в одной, и в другой группе». (И2-2)

«И мы собирали непосредственно только у зоны строительства. То есть, только непосредственно у людей, которые живут рядом. То есть, если православные собирали на крестном ходе свои подписи, на всевозможных кладбищах и не понятно где, то мы собирали только жителей Приморского района, исключительно тех, кто живет рядом. То есть, ближайший микрорайон, озеро Долгое, Юнтолово, эти места». (И2-3)

Когда обращение получило 50 голосов, необходимых для дальнейшей работы, оно было отправлено в администрацию района. Ответ от органов местной власти был охарактеризован жителями как «отписка».

«Демократор отправил это в администрацию района, оттуда пришел ответ, абсолютно отписка [...] Отписка о том, что, типа, "Чего вы тут ерепенитесь? Все законно"». (И2-1)

«Хотя Демократор на самом деле, ничего, в принципе, не решает. Была отписка от администрации Приморского района, и все. Мы поэтому закрыли проблему. Все-таки, наверное, это не проблема Демократора». (И2-3)

«Потому что администрация просто прислала отписку о том, что типа все законно и все хорошо. То есть, они даже рассматривать наши голоса не стали и вообще нашу проблему. Администрация никак нас не поддержала. То есть, непосредственно администрация Юнтолово». (И2-3)

Респонденты указывали на то, что ответственность за строительство переносилась от одной инстанции к другим – и, таким образом, власти пытались придать ситуации видимость полной «законности».

«Но у нас такой механизм власти, что захотел губернатор и сказал: "Это не ко мне, не моя епархия. Спросите в Комитете по градостроительству и архитектуре". А Комитет по градостроительству и архитектуре сказал: "А у нас есть распоряжение Правительства. Спускаем все в администрацию района". Администрация района: "Нет. Это нам Правительство сказало выделить участок, и мы выделили, это все законно". И последний ответ идет из администрации, что согласно постановлению Правительства, все законно». (И2-9)

Важно отметить, что представители группы использовали разные способы для обращения внимания на существующую проблему и попытки ее решения, помимо обращения на портал электронной демократии – осуществляли «бумажный» сбор подписей на территории Приморского района, обращались в местные органы власти от имени инициативной группы.



«Мы собирали подписи на подписных листах. Была создана электронная версия листа, распечатана. И собирали подписи. Соответственно, рассказывали о том, что мы против любой застройки и собирали подписи». (И2-2)

«Если вы просматривали новости группы, там много чего было, девочки подавали много различных запросов в различные службы, организации, депутатам писали и так далее, чтобы нас хоть кто-то поддержал, потому что история со стороны сторонников строительства, честно говоря, немножко мутная». (И2-6)

«Я к депутату обращалась, к Радзиевичу. Но они молчат, они поддерживают строительство». (И2-3)

Однако поскольку все эти попытки не дали результатов, было принято решение об обращении в Городской суд в отношении Комитета по градостроительству и архитектуре Санкт-Петербурга. После многочисленных обращений в разные органы суд видится респондентам последней и единственной инстанцией, способной что-то изменить.

«Мы уже в администрацию города писали, мы в прокуратуру писали. В принципе, мы уже получили ответы на это обращение из вышестоящих [органов]. И если бы мы продолжали дальше, мы бы получили эти же ответы и здесь. И я считаю, в данном случае, мы использовали Демократор не как некую площадку для решения проблемы, а как некую площадку для озвучивания проблемы. И опять же, полазив по другим проблемам, мы поняли, что мы далеко не единственные в этой стране с такой проблемой столкнулись». (И2-1)

«Скорее всего, все проблемы можно решить только через суд. Всё. Потому что власти, как видите сами, бездействуют, говорят, что все ОК, а сами нарушают закон и строят вне закона. То есть, только через суд. Скорее всего, такие обращения не помогут ничему». (И2-3)

«Но опять же, все равно последней инстанцией являются суды. Поэтому что бы мы там не делали, можно конечно собирать подписи, но все зависит от решения в суде, что там скажут у нас». (И2-6)

«То есть, все глухо. Это стена. Это железно. И это опски, мы поняли, что это бесполезное дело – обращаться за помощью. Поэтому мы решили снизу давить. Самое главное – это огласка то есть, сбор подписей это на самом деле, серьезная вещь». (И2-9)

В связи с обращением в суд проблема на портале «Демократор.ру» была закрыта, и сбор голосов прекращен. Таким образом, к моменту сбора информации в рамках первого этапа исследования в декабре 2013 года обращение набрало немногим более 600 голосов.

Для решения проблемы 18 августа 2013 г. граждане обратились в Городской суд, однако первое заседание было назначено только на 7 октября, что не устроило инициативную группу (поскольку фактически строительство на территории сквера приостановлено не было). В связи с этим 17 сентября был организован митинг в защиту сквера. В обращении говорится, что гражданам удалось получить поддержку депутатов Законодательного Собрания (ЗАКС) Санкт-Петербурга. Информация о проблеме и проведении митинга была также распространена среди общественных организаций Санкт-Петербурга и СМИ.

При этом в ходе решения своей проблемы инициативная группа связалась с другой группой, решающей схожую проблему по застройке в парке «Малиновка». Юридическую поддержку в подготовке документов для судебного разбирательства оказали Региональная общественная организация «Охтинская дуга» и Группа ЭРА (градозащитные группы).

«У нас есть еще одна проблема в городе – парк Малиновка, там тоже в парке пытаются построить религиозный объект, и тоже был суд, и он был выигран, но во второй инстанции



потом проигран. И в связи с тем, что люди узнали о том, что мы занимались таким судом, они с Долгоозерной решили обратиться к нам. И после консультации было принято решение об обращении в суд». (И2-10)

В рамках заседания, прошедшего 7 октября 2013 г., инициативная группа просила признать незаконным постановление Правительства Санкт-Петербурга от 18.01.2011 № 48 «Об утверждении проекта планировки с проектом межевания территории, ограниченной пр. Авиаконструкторов, Долгоозерной ул., Планерной ул., в Приморском районе». Как следует из информации в группе «ВКонтакте», на шестом заседании суда по этому делу, которое прошло 24 января 2014 г., данное Постановление Правительства было признано Санкт-Петербургским городским судом незаконным и подлежащим отмене. Соответственно, в настоящее время строительство приостановлено.

«Там приостановлено строительство. Сейчас идут какие-то судебные решения между инициативной группой и не застройщиком, а заказчиком, скорее всего, это правительство города [...] И еще вынесены какие-то решения со стороны судебных органов о приостановке и о незаконности данных построек». (И2-2)

«У нас идут судебные разбирательства по этой проблеме. Первый суд мы выиграли, первой инстанции городской суд. Теперь у нас непосредственно идет суд Приморского района. Мы готовы к судам, к судебным разбирательствам. Надеемся выиграть и второй суд». (И1-3)

Несмотря на выигрыш в суде, члены инициативной группы пока не спешат говорить о своей победе. По их мнению, власть не отступилась, и борьба будет продолжена.

«В первую очередь, не понятна и сложна позиция администрации города, которая плюет на мнение граждан. Потому что у нас сейчас например, один суд выигран, но еще нет результативной части городского суда, а администрация города уже на своем сайте написала, что "не зависимо от того, какая будет результативная часть, мы ее оспорим". То есть, получается, власти плевать на мнение города, плевать на решение городского суда. Она хочет добиваться того, чего хочет. Это выглядит как-то странно и нелепо. То есть, власть идет против своих же горожан». (И2-1)

«Да, у нас городской суд мы выиграли [...] Мы сейчас ждем результативную часть, но в принципе, не сомневаемся, что городская власть обжалует это, соответственно, у нас дальше пойдет борьба в Верховном суде. А параллельно у нас по этому вопросу идет еще один суд. 19-го числа будет первое серьезное заседание. Потому что было только предварительное». (И2-1)

Основанием для подобных утверждений является аналогичной ситуация с парком «Малиновка», судебное дело по которому было выиграно в суде первой инстанции, а позже обжаловано верховным судом.

«С такой попыткой уже столкнулись жители у парка Малиновка - власть пытается протолкнуть поправки в Градостроительный кодекс через ЗАКС, чтобы убрать последнее препятствие в застройке оставшихся скверов (Текст обращения).

«Впереди нас ждут общественные слушания. Наше правительство Санкт-Петербурга собирается переводить участок парка Малиновка, где собираются строить, из зоны рекреации в зону деловой застройки. То есть, они хотят изменить генплан. Этот тот самый закон, на основании которого мы и выиграли суд. То есть, меняя генплан, они жителей нашего района автоматически лишают последнего шанса отстоять парк законным путем. То есть, вообще говоря, нас загоняют в угол». (И2-9)

«Ребята из этой Группы ЭРА, у них тоже есть толковый адвокат юрист, по-моему, Чернышев, составили письмо сначала в Прокуратуру, Прокуратура озадачилась, потому что она не может идти против власти. Как оказалось, руки к нашим паркам тянутся из Москвы, что касается соборов, это московский Патриархат у нас [...] Летом мы выиграли городской суд. Но осенью 20 ноября Верховный суд в Москве отменил решение нашего городского суда. Фор-



мулировка была такая, что церковь представляет общественные интересы, а жители представляют частные интересы. Общественные интересы важнее частных интересов, и в этом случае можно нарушать закон. В результате решение городского суда в нашу пользу было просто отменено». (И2-9)

При этом проведенная работа, по заверениям инициативной группой «В защиту парка «Малиновка», действительно весьма объемная – в частности, говорится о сборе более чем 24 тыс. «бумажных» подписей.

«Что мы делаем на сегодняшний момент, это дальше продолжает проводить опросы, слать письма депутатам, конечно же писали и президенту, и Медведеву, и Полтавченко, всем писали. Отбрыкиваются, спускают вниз, не дают ход этим письмам. На сегодняшний день мы собрали 24 300 подписей». (И2-9)

Как было сказано в цитате выше, в настоящее время начато новое судебное разбирательство представителей инициативной группы с КГА СПб. Таким образом, вопрос о строительстве в сквере на Долгоозерной улице в настоящее время является открытым.

2.2. Кейс №2

Второй рассмотренный кейс посвящен решению проблемы загрязнения окружающей среды химическими выбросами в городе Новомосковск Тульской области. Будучи крупным центром химической промышленности, Новомосковск и прилегающие к нему территории имеет более 100 предприятий, деятельностью которых, по мнению граждан, и вызвана возникшая проблема. В настоящее время в ходе работы граждан по решению вопроса ситуация несколько стабилизировалась, однако не все требования заявителей оказались полностью удовлетворенными.

2.1.1. Описание проблемной ситуации (предмет обращения)

Проблемная ситуация, заявленная в опубликованном 14 августа 2013 г. на портале «Демократор.ру» обращении «Химические выбросы в г. Новомосковск «Хватит травить наших детей!»¹ на имя Президента РФ В. В. Путина, заключается в загрязнении атмосферы воздуха в городе химическими выбросами. По заявлению граждан, впервые с запахом органической химии в городе им пришлось столкнуться в 2011 г., но летом 2013 г. ситуация резко обострилась, что привело к резкому ухудшению самочувствия и отравлениям людей.

«ПОМОГИТЕ!!! НАМ НЕЧЕМ ДЫШАТЬ! Вот уже третий месяц новомосковцы ежедневно задыхаются от сильно концентрированных выбросов ОРГАНИЧЕСКОЙ ХИМИИ, в городе стоит страшная вонь. В 30 градусов жары мы вынуждены ночью спать с закрытыми окнами. Особенно страдают жители микрорайонов, но этот едкий запах присутствует и в центре города. Волна яда докатилась и до соседних деревень, поселков и даже близлежащих городов» (Текст обращения).

«Наши мучения начались несколько лет назад -примерно в 2011 году . Но в этом летом 2013 года частота и концентрация выбросов достигла своего пика- запах ,от которого НЕЧЕМ ДЫШАТЬ, ОТ КОТОРОГО ЗАДЫХАЮТСЯ ВЗРОСЛЫЕ И ДЕТИ присутствует в воздухе ежедневно, особенно ночью!» (Текст обращения).

«Условия были настолько невыносимы. Потому что у нас постоянно какие-то непонятные запахи химического происхождения в городе. И от этих запахов... никакой реакции со стороны

¹ Обращение №12000. Химические выбросы в г. Новомосковск. Хватит травить наших детей! - [Электронный ресурс] /Портал «Демократор.ру» . URL: http://democrator.ru/complain/12200/khimicheskie_vybrosy_v_g_novomoskovsk_khvatit_travit_nashikh_det/. Дата обращения - 27.02.2014.



горожан не было, просто все возмущались и всё. Потом стали болеть дети [...] У меня у старшей девочки были сильные головокружения и головные боли. Естественно было странно, почему у 5-летнего ребенка кружится голова [...] Это было просто отравление химическими веществами, которые ребенок вдыхал в результате этих выбросов». (И1-1)

«Мотивом послужило то, что с середины июня прошлого года лично мои условия жизни стали невыносимыми. Я не могла открыть форточку, не мог-ла выйти на улицу, потому что давили химические выбросы, я задыхалась, кашляла». (И1-3)

В своем обращении граждане выразили уверенность, что запах идет от одного из крупных предприятий - «Оргсинтез», на территории которого находится большое количество химических заводов, в т.ч. и ООО «Полипласт Новомосковск», который ранее уже привлекался к ответственности по иску природоохранной прокуратуры Тульской области в 2012 г. и в настоящее время разрешения на деятельность (и выбросы загрязняющих веществ в атмосферу) не имеет. На территории «Оргсинтеза» расположен также полигон для подземного захоронения промышленных стоков как от местных предприятий, так и привезенных из других субъектов РФ (введено в 1986 г., при этом деятельность полигона продлена до 2029 г.).

Проверки, организуемые по запросам граждан, не позволяли выявить истинный источник распространения запаха и призвать виновника его к ответственности – вместо этого штрафы налагались на небольшие предприятия, которые, по мнению заявителей, отношения к возникновению запаха не имеют. В результате тяжелая экологическая ситуация в городе не менялась.

«С нашей стороны от горожан по поводу постоянно присутствующих запахов органики поступают многочисленные обращения в местные органы ЕДДС, в ЕДДС г. Тулы, МЧС России, губернатору Тульской области, Роспотребнадзор, Росприроднадзор, Природоохранную прокуратуру. Так как городские и региональные структуры, контролирующие экологическое законодательство, бессильны, либо бездействуют, мы обращаемся в федеральные органы власти. Были и индивидуальные обращения в Ваш [президента РФ] адрес, однако их пересылают вновь в Тульскую область, где они оседают в кабинетах чиновников. В итоге ситуация в городе остается прежней, если не меняется в худшую сторону» (Текст обращения).

Как следует из обращения, в Новомосковске были упразднены муниципальная экологическая служба контроля и мобильная лаборатория. Из обращения следует, что действующей технологией контроля за выбросами в атмосферу граждане не удовлетворены. Требования граждан заключаются в организации независимой экспертизы по выявлению спектра загрязняющих воздух веществ, организации полной проверки всех химических предприятий города, а также организации систематического экологического контроля состояния воздуха в городе. В случае отсутствия решения проблемы граждане угрожали возможностью перекрытия федеральной трассы (тон обращения в целом довольно эмоциональный).

«Владимир Владимирович! Помогите!!! Нас здесь никто не слышит. Помогите найти виновника всеобщей травмы, наказать и избавить наконец-то несчастный город от уничтожения! Мы расцениваем происходящую ситуацию, как экологическую катастрофу, как геноцид населения [...] Мы считаем, что наши Конституционные права (согласно статье 42 «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением») НАРУШЕНЫ [...]В случае, если ситуация не изменится в лучшую сторону, народ (треть города уже на пределе) от безысходности готов идти уже на крайние меры-перекрывать Федеральную трассу М4. Пока нас останавливает вера, что Вы нам поможете!» (Текст обращения).



2.1.2. Восприятие проблемы со стороны населения, актуальная городская проблематика

На наш взгляд, характер восприятия конкретной проблемы со стороны граждан (в том числе и той, которая является предметом обращения в рассматриваемом кейсе) определяется совокупностью факторов, среди которых не последнее место занимает текущее состояние общественных настроений жителей города. Поэтому наряду с изучением отношения жителей Новомосковска к проблеме состояния городской экологии, в настоящем проекте для выявления общественных настроений использовались традиционные показатели социального самочувствия (уровень социальной адаптации, социальный оптимизм/пессимизм, самооценки покупательной способности семьи), а также исследовались представления жителей об актуальной социальной проблематике города.

Восприятие жителями Новомосковска экологической ситуации в городе

Одной из ключевых задач массового опроса было выявление восприятия проблемной ситуации, которая стала предметом обращения на портале «Демократор.ру», со стороны жителей территории, которых данная проблема затрагивает (в данном случае – это жители города Новомосковска, поскольку проблема загрязнения атмосферы в городе носит общегородской характер). Представляется, что отношение к проблеме влияет и на отношение к факту размещения публичного обращения на портале.

Как показали результаты опроса, проблема хорошо знакома горожанам, т.е. является в высокой степени актуализированной: подавляющее большинство респондентов – 91% - по меньшей мере слышали, что *летом 2013 года многие горожане стали жаловаться на значительное ухудшение атмосферы воздуха в городе, вызванное химическими выбросами от находящихся рядом предприятий* (Рис. 2.1).

Более того, жители города в своем подавляющем большинстве охарактеризовали экологическую ситуацию в городе как крайне острую (Рис. 2.2).

Рисунок 2.1. Распределение ответов на вопрос «СКАЖИТЕ, ЗНАЕТЕ ЛИ ВЫ, ЧТО-ЛИБО СЛЫШАЛИ ИЛИ СЛЫШИТЕ СЕЙЧАС ВПЕРВЫЕ О ТОМ, ЧТО ЖИТЕЛИ СТАЛИ АКТИВНО ВЫРАЖАТЬ НЕДОВОЛЬСТВО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СИТУАЦИЕЙ В ГОРОДЕ?» (в % от всего населения)

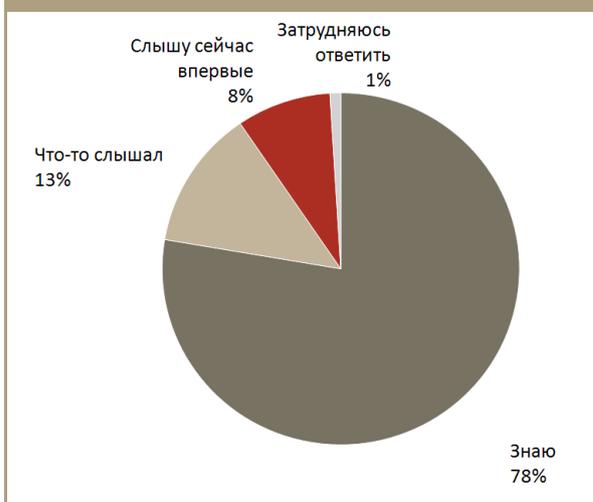
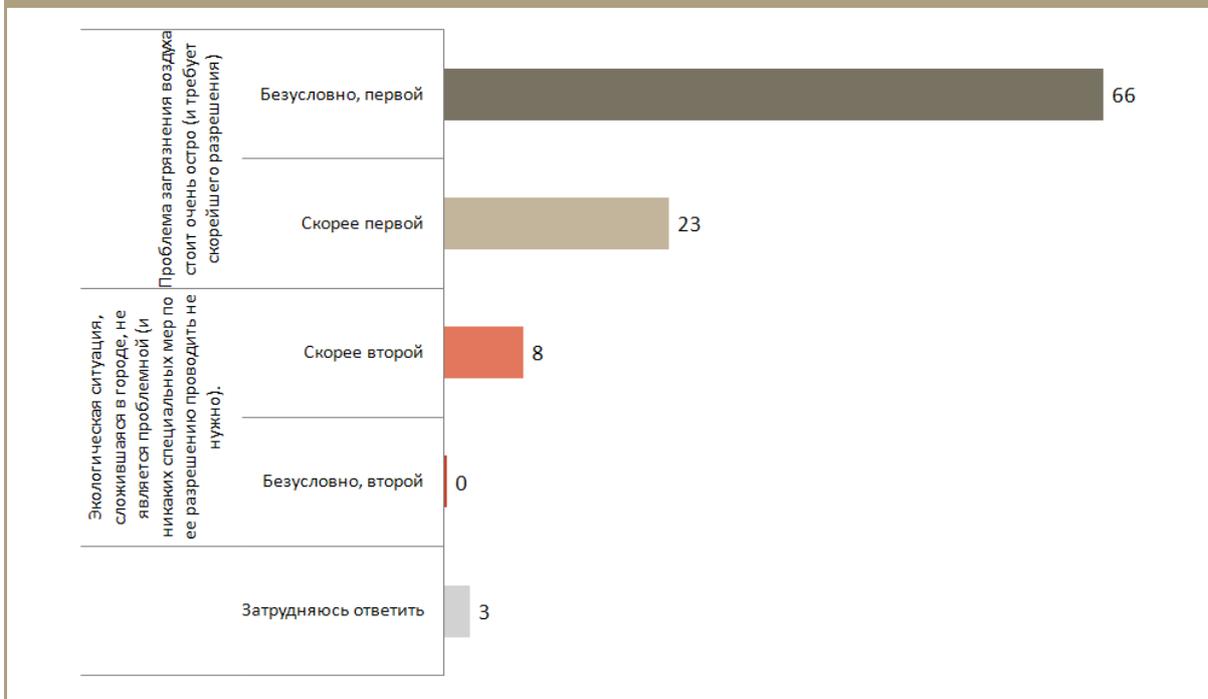




Рисунок 2.2. Распределение ответов на вопрос «ЧАСТЬ ГРАЖДАН СЧИТАЕТ, ЧТО ПРОБЛЕМА ЗАГРЯЗНЕНИЯ ВОЗДУХА СТОИТ ОЧЕНЬ ОСТРО (И ТРЕБУЕТ СКОРЕЙШЕГО РАЗРЕШЕНИЯ); ДРУГАЯ ЧАСТЬ ГРАЖДАН СЧИТАЕТ, ЧТО ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ, СЛОЖИВШАЯСЯ В ГОРОДЕ, НЕ ЯВЛЯЕТСЯ ПРОБЛЕМНОЙ (И НИКАКИХ СПЕЦИАЛЬНЫХ МЕР ПО ЕЕ РАЗРЕШЕНИЮ ПРОВОДИТЬ НЕ НУЖНО). СКАЖИТЕ, ЛИЧНО ВЫ КАКОЙ ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО СЛОЖИВШЕЙСЯ СИТУАЦИИ ПРИДЕРЖИВАЕТЕСЬ – ПЕРВОЙ ИЛИ ВТОРОЙ?» (в % от всего населения)



Таким образом, предмет анализируемого обращения хорошо знаком жителям Новомосковска, что не удивительно, поскольку, как показало обследование, экологическая ситуация в городе летом 2013 года действительно резко ухудшилась, и не заметить этого было практически невозможно.

Актуальная городская проблематика

В начале интервью (т.е. до вопросов относительно экологической ситуации в городе) респондентам задавался вопрос о наиболее острых, важных городских проблемах, которые, по мнению жителей, необходимо решать в первую очередь. Вопрос задавался в открытой форме, т.е. не содержал готового набора вариантов ответа. Очевидно, что при ответе на открытый вопрос респондент, в первую очередь, называет проблему, наиболее актуальную, с его точки зрения, на текущий момент.

Была предпринята попытка выявить, какое место занимает экологическая проблематика среди других проблем города; при этом отсутствие подсказок должно было наглядно продемонстрировать степень актуальности остроты экологической проблемы в ряду других в общественном сознании горожан.

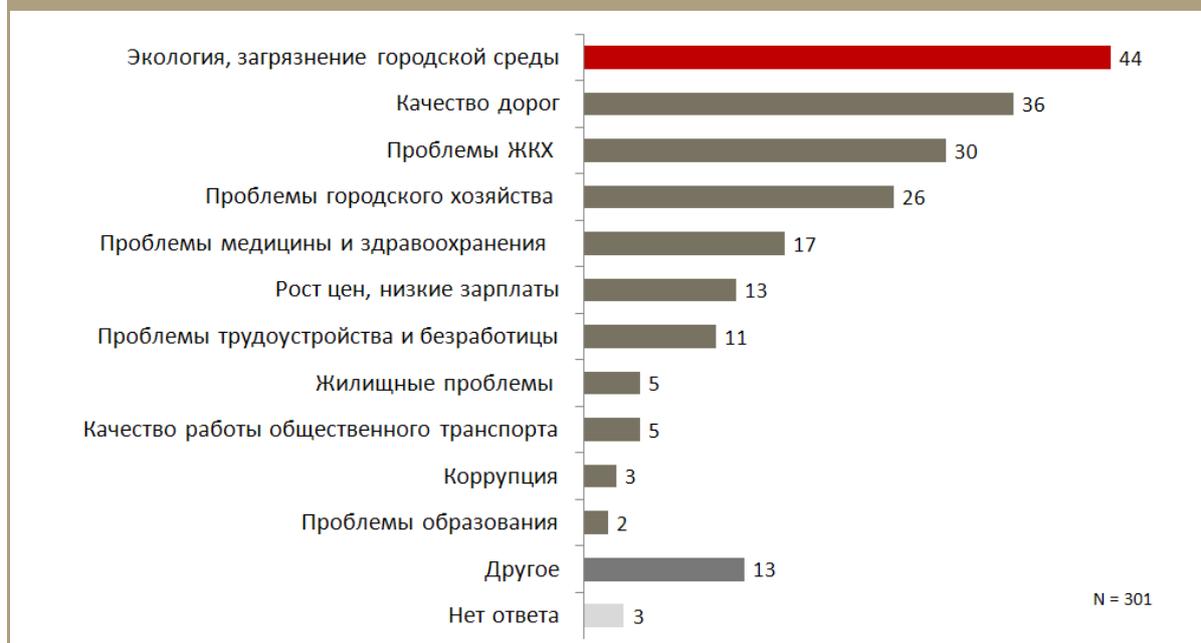
Согласно полученным данным, проблема загрязнения городской среды возглавила своеобразный рейтинг наиболее актуальных, требующих немедленного решения городских проблем (см. Рис.2.3). Почти половина участников опроса (44%) назвала проблемы экологии в числе наиболее острых (и это при ответе на открытый вопрос, без



подсказки). Таким образом, острота экологической проблематики для жителей Новомосковска подтвердилась.

Полученное распределение ответов респондентов нельзя назвать стандартным; как правило, при опросах населения первые места по актуальности занимают проблемы ЖКХ (видимо, общие для всей России) и уровня жизни. Опрос показал, что состояние окружающей среды является специфической проблемой для Новомосковска, и даже более острой, чем ЖКХ. Следует напомнить, что опрос проводился зимой 2014 года, в то время как проблема ухудшения атмосферы воздуха в городе особенно остро встала летом 2013 года. И хотя зимой, по словам «подписантов» обращения, принявших участие в интервью, состояние атмосферы несколько улучшилось, в восприятии жителей города экологическая проблема оказалась самой животрепещущей и острой.

Рисунок 2.3. Распределение ответов на вопрос «НАЗОВИТЕ, ПОЖАЛУЙСТА, ДВЕ-ТРИ ПРОБЛЕМЫ НАШЕГО ГОРОДА, КОТОРЫЕ, НА ВАШ ВЗГЛЯД, ТРЕБУЮТ РЕШЕНИЯ В ПЕРВУЮ ОЧЕРЕДЬ» (в % от всего населения)



Среди других актуальных проблем к числу наиболее важных, по мнению населения города, относятся качество дорог, проблемы ЖКХ (низкое качество при высокой стоимости услуг), а также проблемы состояния городского хозяйства (плохое благоустройство территорий, отсутствие или неудовлетворительное состояние детских площадок, парковки во дворах, плохое уличное освещение и т.п.).

Общие оценки *положения дел* в Новомосковске со стороны его жителей в своем большинстве сконцентрировались на позиции «среднее» (63%) (см. Рис. 2.4). При этом «плохим» его считает примерно каждый пятый респондент (22%), а хорошим – лишь каждый десятый (12%). Т.е. общие оценки ситуации в городе нельзя признать ни очень позитивными, ни слишком негативными; скорее их можно охарактеризовать как «неопределенные».



Рисунок 2.4. Распределение ответов на вопрос «КАК БЫ ВЫ ОЦЕНИЛИ НЫНЕШНЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ В ВАШЕМ ГОРОДЕ?» (в % от всего населения)

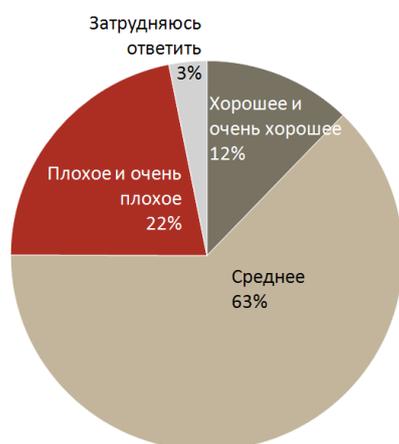
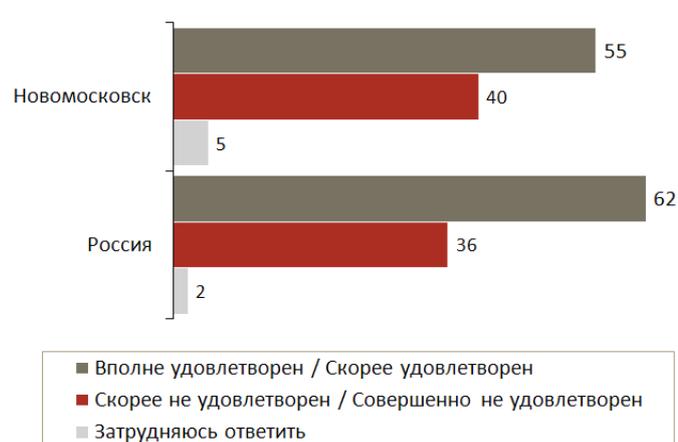


Рисунок 2.5. Распределение ответов на вопрос «СКАЖИТЕ, В ЦЕЛОМ ВЫ УДОВЛЕТВОРЕННЫ ИЛИ НЕ УДОВЛЕТВОРЕННЫ ЖИЗНЬЮ, КОТОРУЮ ВЫ ВЕДЕТЕ?» (в % от всего населения)



Социальное самочувствие

Для адекватной интерпретации результатов массового опроса населения Новомосковска, отражающих социальное самочувствие жителей города, они приводятся в сопоставлении с данными всероссийского зондажа, проведенного Исследовательской группой ЦИРКОН (проект «КВАРТА», N=1600, дата опроса - октябрь 2013 г.).

Как видно на Рис. 2.5, показатели социальной адаптации (т.е. уровень удовлетворенности текущей жизнью) населения Новомосковска и населения РФ в целом весьма близки, расхождения существенно не превышают статистической погрешности измерения. Большинство горожан (55%) заявили о своей удовлетворенности жизнью, в свою очередь 40% выразились в негативном ключе (заметим, правда, что доля «совершенно не удовлетворенных» составила всего 6%, оценки остальных более сдержанны). Можно заключить, что по уровню социальной адаптации население Новомосковска не выделяется на общероссийском фоне ни в положительную, ни в отрицательную сторону.

Иная картина вырисовывается при анализе представлений жителей Новомосковска относительно ближайшего будущего их семей. В сравнении с российским населением в целом, горожане выглядят существенно более пессимистичными (Рис. 2.6).

Доля оптимистов среди них более чем вдвое ниже, чем среди россиян (14% и 32%, соответственно); напротив, доля тех, кто ожидает ухудшения ситуации, а также тех, кто затруднился прогнозировать, что будет с их семьей через год, заметно выше.

Традиционно позитивные ожидания чаще выражает молодежь (до 35 лет); а среди представителей средних и старших возрастных групп доля социальных оптимистов находится на уровне лишь 4-11% (такова доля тех, кто ожидает улучшения своей жизни через год).



Таким образом, в Новомосковске ожидания граждан в отношении ближайшего будущего нельзя признать благоприятными: довольно распространено ощущение неопределенности и тревоги; оптимистичные настроения, наоборот, фиксируются редко.

Еще один важный показатель, отражающий состояние общественных настроений - самооценка материального положения семьи. По этому показателю население Новомосковска также отличается от россиян в целом в худшую сторону, хотя и не столь заметно, как по уровню социального оптимизма (Рис. 2.7). Так, если среди всего населения страны свое материальное положение как «хорошее» оценила пятая часть граждан, то в Новомосковске такие оценки дали лишь 13% населения.

Рисунок 2.6. Распределение ответов на вопрос «КАК ВЫ СЧИТАЕТЕ, ЧЕРЕЗ ГОД ВЫ (ВАША СЕМЬЯ) БУДЕТЕ ЖИТЬ ЛУЧШЕ ИЛИ ХУЖЕ, ЧЕМ СЕЙЧАС?» (в % от всего населения)



Рисунок 2.7. Распределение ответов на вопрос «КАК БЫ ВЫ ОЦЕНИЛИ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ МАТЕРИАЛЬНОЕ (ЭКОНОМИЧЕСКОЕ) ПОЛОЖЕНИЕ ВАШЕЙ СЕМЬИ?» (в % от всего населения)



Представленные выше данные подтверждаются и распределением ответов на другой, но близкий по тематике вопрос – он касается самооценок респондентами потребительского статуса своей семьи (Рис. 2.8, данные представлены в сопоставлении с данными всероссийского опроса группы ЦИРКОН, N=1600, октябрь 2014 г.).

Как видно на диаграмме, в Новомосковске сравнительно выше совокупная доля респондентов, которые отнесли себя в наименее обеспеченным группам (27% против 16% по РФ в целом тех). Среднеобеспеченные (со самооценкам) группы примерно одинаковы по объему (46-47%); доля высокообеспеченных граждан в целом по России несколько выше, чем в Новомосковске.



Рисунок 2.8. Распределение ответов на вопрос «СКАЖИТЕ, К КАКОЙ ИЗ СЛЕДУЮЩИХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ ПО МАТЕРИАЛЬНОМУ ПОЛОЖЕНИЮ ВЫ СКОРЕЕ МОГЛИ БЫ СЕБЯ ОТНЕСТИ?» (в % от всего населения)



Резюмируя, можно сделать следующие выводы. Социальные настроения жителей Новомосковска на момент проведения опроса являлись довольно неблагоприятными: в оценках горожан много неопределенности, уровень тревожности относительно ближайшего будущего сравнительно высок, самооценки материального положения населения города уступают самооценкам по РФ в целом. Подавляющее большинство жителей серьезно озабочены экологической ситуацией, уровнем загрязнения воздуха – эта проблема в восприятии жителей оказалась наиболее актуальной среди совокупности городских проблем.

2.1.3. История обращения

Историю электронного обращения на портале «Демократор.ру» так же, как и в первом кейсе, нужно рассматривать в контексте всей истории решения проблемы гражданами Новомосковска с использованием различных инструментов. Изначально была собрана группа граждан, озабоченных решением проблемы: вопрос стал подниматься в обсуждениях на форумах, а в конце июля 2013 г. появилась группа «Хватит травить наших детей!» в социальной сети «Одноклассники». Постепенно разные объединения граждан (включая одного из депутатов Тульской областной Думы), которые были заинтересованы в решении проблемы, стали объединяться в общую группу на базе группы в «Одноклассниках», которая впоследствии получила название «НОО «Экологическая защита».

«Создается группа, в нее вступают люди, жители Новомосковска, которые естественно заинтересованы в решении этой проблемы, одной из тем становится это письмо, одним из рычагов». (И1-2)

«Изначально мы [...] эту группу создали, она немножко по-другому называлась: "Хватит травить наших детей". Затем мы думали митинг создать. И по ходу дела к нам приходили много



людей, в группу присоединились. И общее письмо составили и решили собирать подписи». (И1-7)

«Я до этого борьбу начал отдельно, сам по себе. Писал, встречался, приглашал сюда программу "Вести", и на одном из выездов, когда администрация организовала выезд на химические предприятия, я познакомился с од-ной девочкой, и она мне рассказала, что "мы в Одноклассниках", и так мы с девочками [...] познакомились. То есть, они вели борьбу в соцсетях, в Одноклассниках создали эту группу. А я тут вел на другом уровне. И вот наши усилия совместные принесли плоды». (И1-5)

«Меня пригласили на этот сайт. Я зашел. Увидел, что есть такая группа естественно. Подписался на эту группу, и мы начали работать. Я сделал запрос, соответственно, и в Прокуратуру, и губернатору, везде, и в Росприроднадзор, и Росприродоохранную прокуратуру. Я им естественно свои ответы пересылали. И они тоже. То есть, мы группой работали для того, чтоб прекратить этот беспредел». (И1-9)

В ходе интервью респонденты говорили о том, что до создания обращения на портале они пытались решить существующую проблему через прямые обращения в соответствующие инстанции, однако удовлетворительных ответов не получали.

«Врачи, особенно кто в больнице работали, а не в поликлинике, отказывались признавать эту проблему, отказывались признавать само наличие выбросов, как-то диагностировать [...] И все происходящее, и позиция врачей, и позиция властей, и позиция МЧС, которому мы звонили, но надо мной просто глумились. Был такой момент, когда по тысяче звонков мы звонили из группы нашей в Одноклассниках, и не то что у нас не хотели жалобы принимать, а были такие ответы, типа "Ну и чем вам там пахнет? Ну и на что похоже?" Пытались своими словами объяснить, что похоже на горелую пластмассу, или похоже на вонь мусорки. "А вы что, часто нюхаете мусорку вонючую? У вас откуда такие данные?" То есть, был разговор на таком уровне». (И1-1)

Участники группы «Хватит травить наших детей!» в качестве одного из способов действия обсуждали возможность организации митинга и перекрытия федеральной трассы. Однако затем было принято решения более конструктивного подхода к решению проблемы. В результате обсуждений в группе было решено опубликовать обращение к Президенту РФ В.В. Путину на портале «Демократор.ру» (также были опубликованы обращения на порталах Change.org и Avaaz.org). Кроме того, было решено собрать бумажные подписи, которые затем были отправлены в приемную Президента РФ в Тульской области. При этом некоторые политические силы – в частности, представители политической партии «Яблоко» - также подключились к помощи гражданам. Помимо этого, отправлялось также большое количество личных писем граждан в органы власти.

«Да, мы стали публиковать на Демократоре, делать обращения к Путину. Нам пришло на электронку ответ, мне пришло, что Путину нельзя делать через Демократор. Только можно в бумажном виде. И тогда мы стали собирать подписи». (И1-1)

«И потом тоже очень похожее на мое, плюс-минус, там несколько слов, может быть, видоизменили, сделали письмо к Путину и собрали за неделю 1000 подписей. Подписи были на бланке, на котором было написано "Задыхаемся от выбросов, просим принять меры". Все, только эти две строчки были на листочках». (И1-1)

«У нас еще активисты-«яблочники» подключились. Вот яблочники собрали 4 тысячи подписей, а мы собрали тысячу [...] А мы сделали эти подписи и отвезли в Тульскую приемную президента. И был переломный момент, когда ситуация начала меняться» (И1-1).

Таким образом, предпринятый ряд мер можно охарактеризовать как довольно комплексный.

«Мы обсуждали в «Одноклассниках», мы писали письма во все другие инстанции, от президента до не знаю кого. Собирали подписи у себя в городе непосредственно физически у людей.



И через интернет, пользовались порталами различными, правительства, всех структур государственных, экологических организаций, которые мы знали, им писали. И вот еще сюда обратились». (И1-4)

«Мы письма писали и в Генеральную Прокуратуру, и президенту, и губернатору, и везде, в соцсетях, где можно было. То есть, мы делали обращения везде, где можно было». (И1-5)

Электронное обращение на портале «Демократор.ру» в момент сбора информации в рамках первого этапа исследования набрало 333 подписи. По оценкам респондентов, всего было собрано около 1000 голосов (скорее всего, респонденты путают количество голосов по электронному и традиционному, «бумажному» обращению). Однако собственно результативность электронного обращения скорее оценивается гражданами как невысокая, поскольку после набора 50 голосов оно было отправлено в соответствующую инстанцию федерального уровня (с портала «Демократор.ру» нельзя отправлять письма непосредственно президенту), но затем возвратилось обратно в администрацию Тульской области, которая долгое время ограничивалась «отписками» по данной проблеме.

«Но я знаю, что нам пришел ответ, что наше обращение, так как оно набрало какое-то определенное количество подписей, было отправлено, по-моему, куда-то в Москву, чуть ли не в министерство по экологии, в администрацию президента, а потом от них нам приходил ответ. Вроде они отправили обратно в Тульскую область». (И1-4)

Параллельно с этим граждане начали организовывать «ночные рейды» по предприятиям, поскольку, по мнению граждан, особенно активно выбросы осуществлялись в ночное время суток.

«И мы стали сами, Вадим стал ездить по ночам. Потом он стал брать с собой начальника МЧС, с зам министра Росприроднадзора стал созваниваться. И они ездили просто нюхали, просто подъезжали к заводу и нюхали воздух. У нас оказалось, в городе нет лаборатории, которая могла бы установить причину запахов». (И1-1)

Важным, с точки зрения инициаторов обращения, было решение идти с проблемой в органы местной власти – в отличие от предыдущего кейса, в Новомосковске инициаторам удалось найти понимание и поддержку. В результате была собрана экологическая комиссия, куда вошли и представители инициативной группы.

«И самое главное – мы начали отбивать пороги у мэра в администрации города. Тут еще накануне было 8 сентября, выборы». (И1-1)

«Но мы пошли к муниципальной власти. Я считаю, это был очень правильный шаг. Мы начали туда ходить вместе с ними, и они как бы тоже начали с нами по-человечески разговаривать. Они говорили: "Понимаете, наши полномочия сильно ограничены. Мы бы тоже с радостью что-то сделали, но мы не имеем права прийти на завод и закрыть его. Но вместе с вами мы что-то уже можем сделать". И наш глава администрации собрал экологическую комиссию, в которую вошли руководители предприятий, МЧС, эколог города, и три представителя, я, Вадим и Вероника. И уже как-то с этой комиссией, можно сказать, что лед тронулся». (И1-1)

Постепенно ситуация с «отписками» от органов власти начала меняться – граждане стали получать более предметные ответы на свои вопросы. При этом в результате одного из ответов гражданам удалось найти «слабое место» в деятельности одного из предприятий, что стало предметом широких обсуждений – была даже организована личная встреча граждан с губернатором Тульской области.

«У нас огромное количество предприятий химической промышленности в городе. И очень долгое время эти отговорки, отписки, все, что мы получали от властей было – "мы пытаемся определить причины и источник запаха, но никак не можем понять [...] Только под конец мы



стали получать ответы интересные, в которых уже ... что делали замеры на такой-то улице, было обнаружено столько-то превышения ПДК по каким-то веществам. Изначально этого не было, и штрафы были 10-15 тысяч рублей, то есть, очень незначительные». (И1-1)

«Был один ответ, в котором, можно сказать, проговорились. Когда они проверяли эти пруды, взяли воду, они там обнаружили цианиды. И вот нам в одном ответе прислали, что обнаружено превышение по формальдегиду, фенолу и цианидам. И цианидов там было превышение страшно сказать, во сколько раз. В общем, там литр цианидов на куб присутствовал. Притом, что разрешенное количество на куб – сколько-то миллиграмм. И у нас Вадим стал проводить свое расследование, откуда взялись цианиды. И он вышел на директора завода в Нижнем Новгороде по производству цианидов, сказал, что это его знакомый. И тот дал информацию, что когда у них отлаживали производство цианидов, было очень много брака, и к нам это все дело свозили. И сейчас мы подняли по этому вопросу сильную шумиху. И была организована личная встреча с губернатором Тульской области, который дал личное распоряжение разобраться с цианидами. И сейчас по ним завели уголовные дела. В общем, работа продолжается». (И1-1)

В настоящее время членами инициативной группы организована Новомосковская общественная организация «Экологическая защита», которая может представлять интересы граждан на уровне власти, инициировать и проводить осмотры химических предприятий в городе совместно с представителями соответствующих организаций в рамках акции «Общественная экспертиза».

«Мы в тесном очень сотрудничестве с главным экологом города, с главой администрации, и с МЧС-ником. И сами иногда проводим оперативную розыскную работу. Появился какой-то разговор, что у нас в Шатское водохранилище возле города сливают промышленные стоки. Мы идем к руководству, говорим: "Есть такое дело?" Они говорят: "Нет, мы стоки никакие не осуществляем". После чего мы находим эту трубу, из которой реально льется. Берем пробы, делаем анализы, на общественных началах. Выясняется, что там превышение по фенолу в 700 раз. Мы пишем заявление в администрацию, что просим разобраться. И администрация уже имеет возможность немножко это дело поторопить [...] Сейчас этого стока уже нет». (И1-1)

«Теперь мы делаем такое мероприятие – Общественная экспертиза [...] Мы стали ходить на предприятия и делаем такую картотеку, кто чего выбрасывает, у кого какие превышения. Мы это все переписываем. Надеемся, когда у нас появится лаборатория и мы будем видеть превышения, мы хотя бы будем знать, в чью сторону смотреть. То есть, кто выбрасывает то или иное вещество. Естественно никто из Росприроднадзора, из регуляторов нам такие данные в жизни не даст. Только добровольно само предприятие. И мы делаем рейтинг открытости, мы их таким образом мотивируем». (И1-1)

«Сейчас все, и губернатор, и глава администрации, все настроены на экологию, на улучшение. По любому звонку, что мы просим, звоним, все решается». (И1-5)

Активные граждане включились в общественное экологическое движение, стали поддерживать контакты с другими природоохранными организациями, а также решать и более широкий круг проблем, связанных не только с загрязнением воздуха химикатами.

«И сейчас мы стали вести переписку со всеми существующими в интернете экологическими организациями и движениями, просили помощь, информационную поддержку». (И1-1)

«И сейчас опять же, очень много проблем вскрывается. Например, что у нас в городе вообще нет места, куда можно было бы сдать отработанные батарейки. И мы стали и за это браться. Жители города просто все в мусорку выбрасывают. Раз уж мы назвали себя экологической организацией, то надо и такие вопросы заодно решать». (И1-1)

Проблему, с одной стороны, можно рассматривать как решенную. В частности, гражданам удалось добиться отвода лицензии на закачку химических веществ на полигоне.



«А закачка сейчас, мы добились того, что они забрали лицензию на прием с той стороны. То есть, они себя позиционировали прошлым летом как Центр такой федеральный по ликвидации отходов. Они принимали со всей страны, со стран СНГ, самые страшные вещества, в том числе, первого класса опасности. И мы делали еще эти тысячу подписей, мы их отсканировали, и приложили к запросу в Роснедра, мы еще отправили, на то, чтоб они рассмотрели возможность лишения лицензии. И сейчас наконец пришел ответ, что их лишат лицензии и они могут принимать только... в принципе, для чего они и создавались, для того, чтоб принимать с нашей промплощадки, с нашего города [...] Эта большая насосная станция по приемке химикатов, ее сейчас будут разбирать. Не просто ее опечатают и опломбируют». (И1-1)

Гражданам удалось добиться, чтобы в городе появилась лаборатория (которая, однако, пока является некоторым «ультиматумом», поскольку они хотели бы в итоге иметь более мощную систему по оценке состояния воздуха). Власти выделили гражданам раздел «Экология» на официальном сайте города Новомосковск, где они могут публиковать данные по состоянию атмосферы (при этом также в перспективе рассматривается создание программного обеспечения для самостоятельного онлайн-обновления информации).

«Нам дали кабинет, посадили туда человека с тетрадкой, ручкой. То есть, в случае, если начнется выброс, сможет оперативно бригада взять пробы воздуха и отправить на анализ. С одной стороны, это уже гораздо лучше, чем то, что у нас было [...] Мы хотим, чтоб у нас была лаборатория, которая у нас в городе бы находилась. Потому что у нас слишком много химических производств [...] Мы бы хотели добиться того, чтоб лаборатория работала постоянно, и в он-лайне демонстрировала жителям города состояние воздуха [...] И сейчас от администрации нам выдали страничку на сайте, на официальном городском, буквально недавно она заработала. Там появилась вкладка «Экология». И мы в этой вкладочке хотим размещать хотя бы пока по атмосфере. Пока они написали нам ответ, что им надо полгода, чтоб разработать программное обеспечение, чтоб это все показывалось в он-лайне как прогноз погоды». (И1-1)

Представители производств начали со своей стороны предлагать какие-то природоохранные меры.

«А потом те, кто оштрафован, на следующей экологической комиссии они уже пришли с планом природоохранных мероприятий. И ставим эти очистные, эти очистные и эти. Это мы ликвидируем, это мы переделываем. То есть, народ засуетился». (И1-1)

Тем не менее, по мнению горожан, точно судить о степени разрешения ситуации можно будет только после наступления лета 2014 г. (поскольку выбросы главным образом осуществляются в летнее время).

«А какой будет итог - посмотрим летом. Но мне кажется, будет то же, что и было. Потому что этот запах, он до сих пор чувствуется. Да, нашлись предприятия, которые якобы нарушали. Но никто не может точно сказать, что вот это предприятие. Какие-то намеки, какие-то допустим говорят, что нарушения очень большие. Но чтоб сказать, что запах именно от этого предприятия – таких фраз я не слышала именно из официальных бумаг и источников». (И1-8)

Изучение истории обращения с точки зрения жителей Новомосковска было одной из задач исследования; в ходе массового опроса измерялся уровень информированности населения о размещении обращения на портале «Демократор.ру», а также его восприятие с точки зрения влияния на решение проблемы загрязнения городской атмосферы.

На момент проведения опроса электронное обращение граждан к федеральным органам власти с требованием остановить химические выбросы в атмосферу в городе Новомосковск подписали немногим более 300 человек. При этом в ходе опроса 43% рес-



пондентов заявили, что знают или слышали о факте размещения обращения и о сборе подписей граждан. Безусловно, это декларации, и скорее всего реально информированных об обращении меньше, тем не менее, уровень осведомленности, на наш взгляд, можно признать довольно высоким. Хотя следует заметить, что инициативная группа не только разместила обращение на портале; в то же время в городе велся сбор подписей традиционным способом. Возможно, некоторые участники опроса при ответе на вопрос анкеты «объединили» оба метода сбора подписей.

Хуже всего информированы самые молодые (18-24 года) и самые старшие (от 65 лет) жители города – первые, вероятно, в силу слабой включенности в городскую проблематику, вторые – из-за того, что в своей значительной части не являются пользователями интернета.

Главным каналом информации о размещении в интернете обращения с требованием остановить химические выбросы в атмосферу оказалось «сарафанное радио»: чаще всего респонденты в качестве источника информации отмечали своих близких и знакомых (от родственников до друзей и соседей) (см. Рис. 2.10). Более трети тех, кто знал об обращении, получили информацию о нем из местных СМИ (публикации действительно были); для молодежи основным каналом стали социальные сети (в возрастной категории 18-24 года почти половина респондентов указали именно этот источник информации).

В завершение отметим, что, согласно данным массового опроса, обращение подписали 5% респондентов (хотя знали об обращении, напомним, 43% участников опроса). Оценить, помогло ли обращение граждан решению проблемы загрязнения воздуха в городе, затруднились около трети опрошенных. Немногим менее половины горожан выразили мнение, что обращение решению проблемы не помогло (45%), и лишь примерно каждый пятый (22%) житель Новомосковска оценил результат позитивно. Подробнее об оценке эффективности использования технологий ЭД см. ниже в гл. 3 настоящего отчета.

Рисунок 2.9. Распределение ответов на вопрос «СКАЖИТЕ, ЗНАЕТЕ ЛИ ВЫ, ЧТО В ИНТЕРНЕТЕ НА ОДНОМ ИЗ САЙТОВ БЫЛО РАЗМЕЩЕНО ОБРАЩЕНИЕ ГРАЖДАН К ФЕДЕРАЛЬНЫМ ОРГАНАМ ВЛАСТИ С ТРЕБОВАНИЕМ ОСТАНОВИТЬ ХИМИЧЕСКИЕ ВЫБРОСЫ В АТМОСФЕРУ В ГОРОДЕ НОВОМОСКОВСК, В ПОДДЕРЖКУ КОТОРОГО ПРОВОДИЛСЯ СБОР ПОДПИСЕЙ ГРАЖДАН?» (в % от всего населения)





Рисунок 2.10. Распределение ответов на вопрос «СКАЖИТЕ, ОТКУДА ВЫ УЗНАЛИ О РАЗМЕЩЕНИИ В ИНТЕРНЕТЕ ОБРАЩЕНИЯ С ТРЕБОВАНИЕМ ОСТАНОВИТЬ ХИМИЧЕСКИЕ ВЫБРОСЫ В АТМОСФЕРУ?» (в % от всего населения)



2.3. Мотивация инициаторов и «подписантов» публичных обращений

В ходе разработки программы настоящего исследования в качестве одной из гипотез было выдвинуто предположение, что *«поводом для публичных обращений (петиций) в большинстве случаев являются проблемы, затрагивающие лично инициаторов и «подписантов» либо их близкое окружение. Существенно реже обращения (петиции) по своему содержанию затрагивают социально-значимые проблемы более широкого масштаба, не касающиеся напрямую и не ущемляющие прямо интересы, права и т.п. инициаторов и «подписантов».*

Анализ интервью с инициаторами и «подписантами» в целом подтвердил данную гипотезу. Для большинства «подписантов» - и в Санкт-Петербурге, и в Новомосковске - мотивом подписания анализируемых обращений, размещенных на портале «Демократор.ру», стало стремление привлечь внимание к проблемам, непосредственно затронувшим личные интересы «подписантов» (или интересы их семьи, близкого окружения).

Так, в Санкт-Петербурге строительство храма на территории Долгоозерного сквера грозило, по мнению жителей близлежащих домов, разрушением сложившегося окружения, городской среды в конкретном микрорайоне: вырубкой зеленых насаждений, сокращением мест для прогулок и досуга на свежем воздухе, осложнением проблемы парковочных мест и т.п.

«У меня эта стройка под окнами идет. И конечно я поэтому и подписала обращение. Да, у меня перед окнами в буквальном смысле». (И2-3)



«Самая большая часть людей это, конечно, местные жители, кто живет здесь. Близлежащие дома. Их здесь не так много, но соответственно, очень многие были против, потому что здесь сваи собирались вколачивать, и люди боялись, что у них дома пойдут падать... Это мой район, моя зеленая зона. Тут и так на соседнем поле у нас построили торговый центр. И с другой стороны, у нас западной скоростной диаметр построили, там тоже часть леса отобрали. То есть, в основном, люди это близлежащие дома, либо дома в нашем микрорайоне. Потому что все озабочены проблемой свежего воздуха». (И2-6)

«Мы любим с друзьями летом в тени деревьев иногда посидеть вечером. А тут строится огромная стройка, максимально приближенная к домам. Строится 60-метровый собор, нам это не понравилось. То есть, в данном случае, поучаем такое проникновение, можно сказать, в мою личную жизнь, в ближайшее пространство». (И2-1)

Предмет обращения в Новомосковске – резкое ухудшение экологической ситуации в городе – безусловно, непосредственно затрагивает всех жителей города, соответственно является личной проблемой также и для инициаторов и «подписантов». В частности, среди «подписантов» оказалось много матерей маленьких детей, у которых летом 2013 года обострились болезни в связи с загрязнениями атмосферы в городе из-за выбросов расположенных в нем предприятий.

«Конечно, я сразу подписала. Особенно тема такая, которая для меня актуальна. Потому что за городом никто у нас не смотрит. Во-первых, экология, меня очень смущает. Мы из-за этого с мужем уже приняли решение, что мы отсюда уедем, это точно. Потому что ситуация не меняется, дети с каждым годом болеют. одной из дочерей у меня астму поставили. И у других детей тоже в крови эозинофилы бывают повышенные... Болею часто». (И1-4)

«Мотивом послужило то, что с середине июня прошлого года лично мои условия жизни стали невыносимыми. Я не могла открыть форточку, не могла выйти на улицу, потому что давили химические выбросы, я задыхалась, кашляла, именно по этой причине». (И1-3)

«Больше мотивирует общая проблема, чем знакомство. Потому что так мы не были знакомы, но под общую проблему в итоге познакомились. Потому что дышать хочется нам всем, и детям нашим тоже». (И1-6)

Однако, как показало исследование, мотивация подписания не всегда ограничивалась исключительно стремлением решить проблемы, лично затрагивающие «подписантов».

Например, в числе «подписантов» обращения в Санкт-Петербурге были люди, которые непосредственно не проживают в микрорайоне, где идет строительство церкви. Для них мотивом было выражение солидарности с «подписантами» - в силу того, что они сами сталкивались со сходными проблемами (по сути, здесь мотив личной заинтересованности здесь также косвенно присутствует), либо в силу того, что они являются знакомыми или родственниками «подписантов» и по их просьбе подали свои голоса для увеличения числа подписей.

«Регистрация на Демократоре, как показала практика, там были зарегистрированы и оставили свой голос в нашу поддержку люди, не живущие в данном районе, а люди, живущие в других городах, мои друзья, которым я объяснил, за что мы собираем подписи. Они просто, не имея возможности поставить свою живую подпись, приняли участие в электронном голосовании». (И2-2)

«И остальные люди, которые уже собирались, которые здесь, например, когда-либо жили, которые безучастны к судьбе именно нашего района. Ну и друзья друзей». (И2-6)

«Я живу в городе Санкт-Петербурге и знаю проблемы города с отсутствием мест для прогулок. Потому что я живу в районе, где негде гулять, но в моем дворе стоит церковь очень большая, которая загорожена и которая фактически, не дает... то есть, по сути дела, вместо парка у нас сейчас церковь». (И2-4)

«Мы узнали после того, как когда-то в интернете нашли статью, что на Долгоозерной собираются строить собор вплотную к домам. Первоначально по времени была проблема Мали-



новки. Мы стали искать схожие проблемы, и нашли Долгоозерную. Там еще никто не знал, никто не был в курсе. Не была сформирована инициативная группа, но когда началась стройка, появился забор, сразу люди там на Долгоозерной стали оживать. И сложилась инициативная группа, и кто-то из ребят сделал эту петицию. Мы, естественно, ее подписали. Потому что проблема идентичная с нашей». (И2-9)

Важным результатом анализа интервью с инициаторами и «подписантами» является и выделение мотивов более общего характера, в которых, по сути, преодолевается уровень личной заинтересованности в решении конкретной, непосредственно затрагивающей человека проблемы. Таких голосов было немного, но в суждениях некоторых участников интервью прозвучали мысли о необходимости (иногда только начинающей осознаваться) борьбы за свои права, о важности выражения собственного мнения по острым социальным темам, о том, что публичные обращения дают возможность привлечь людей и показать им важность объединения, консолидации для отстаивания общественных интересов, в том числе, противодействовать некоторым решениям властей. Т.е. возникает мотив гражданской ответственности за позитивные изменения в обществе (а не только за решение отдельной локальной проблемы); он еще не очень широко распространен, но вероятно, что порталы ЭД можно рассматривать как один из инструментов (пока скорее потенциальных, а не реальных) активизации гражданской инициативы, пробуждения общественного сознания, вовлечения россиян в решение значимых проблем и участие в управлении.

«И наверное, просто раньше не было повода. В первый раз начали бороться за что-то, за свои права». (И1-2)

«Я решила подписывать обращения, потому что они соответствуют моим взглядам. Я просто в таком возрасте, и живу в традиции, что считаю своим долгом, и практически одним из немногих шансов высказать свое мнение». (И2-5)

«На самом деле, один из инструментов... но, конечно, не воздействия на властные структуры. Мне кажется, им по фиг наши инициативы. Это просто для того, чтоб народу сообщить. Один из способов. Потому что властям безразлично мнение граждан. Дело не в обращении, дело во властях. Все равно нужно писать... Но на самом деле, в любом случае, надо выразить свое мнение, если ты видишь, что кто-то нарушает законодательство. В данном случае, нарушение правил застройки налицо. Но вообще там только бабло интересует, только деньги. И если можно наплевать на обращение граждан, они всегда плюют. По крайней мере, так. Но не всегда получается, потому что если очень много народу возбудится, то они откатывают назад. Поэтому все равно надо долбить в одну и ту же точку. И на самом деле, важно, чтобы люди поняли, что от них что-то зависит и не сидели, сложа ручки... Даже если от них ничего не зависит. Потому что иначе ничего не изменится». (И2-7)

В ходе массового опроса населения Новомосковска респондентам задавался вопрос о мотивации подписания (или не подписания) обращения в интернете с требованием остановить химические выбросы в атмосферу в городе.

Вопросы задавались в *открытой форме*:

- тем, кто заявил в ходе опроса, что подписал обращение или подписал бы, если бы была возможность – «Скажите, почему Вы подписали (или подписали бы сейчас) обращение в интернете с требованием остановить химические выбросы в атмосферу в городе Новомосковск?»;
- тем, кто заявил в ходе опроса, что не стал бы подписывать обращение – «Скажите, почему Вы НЕ подписали (или не подписали бы сейчас) обращение в интернете с требованием остановить химические выбросы в атмосферу в городе Новомосковск?».



Как показал анализ ответов реальных и потенциальных «подписантов» обращения, их мотивация довольно однообразна и связана с естественным стремлением решить проблему загрязнения городской атмосферы выбросами предприятий, негативно влияющего на здоровье, в том числе, детей (см. Рис. 2.11). По сути, подтверждается вывод, что основной мотив подписания обращений – привлечение внимания к проблеме, непосредственно затрагивающей интересы человека (или интересы семьи, близкого окружения).

Рис 2.11. Распределение ответов на вопрос «СКАЖИТЕ, ПОЧЕМУ ВЫ ПОДПИСАЛИ (ИЛИ ПОДПИСАЛИ БЫ СЕЙЧАС) ОБРАЩЕНИЕ В ИНТЕРНЕТЕ С ТРЕБОВАНИЕМ ОСТАНОВИТЬ ХИМИЧЕСКИЕ ВЫБРОСЫ В АТМОСФЕРУ В ГОРОДЕ НОВОМОСКОВСК?» (в % от тех, кто заявил, что подписал и подписал бы обращение, N=196)



Мотивация тех, кто заявил, что не подписывал и не стал бы подписывать обращение в интернете, более разнообразна (Рис. 2.12). Наиболее часто встречавшийся ответ, объяснявший нежелание подписывать обращение – социальный пессимизм, неверие людей, что ситуация изменится. Примеры ответов:

«В нашей стране уже ничего нельзя сделать по человечески»,

«Ничего не поможет, все сейчас только про деньги думают, а люди не нужны»,

«Люди в нашей стране никого не волнуют, нужна одна прибыль, везде одна коррупция».

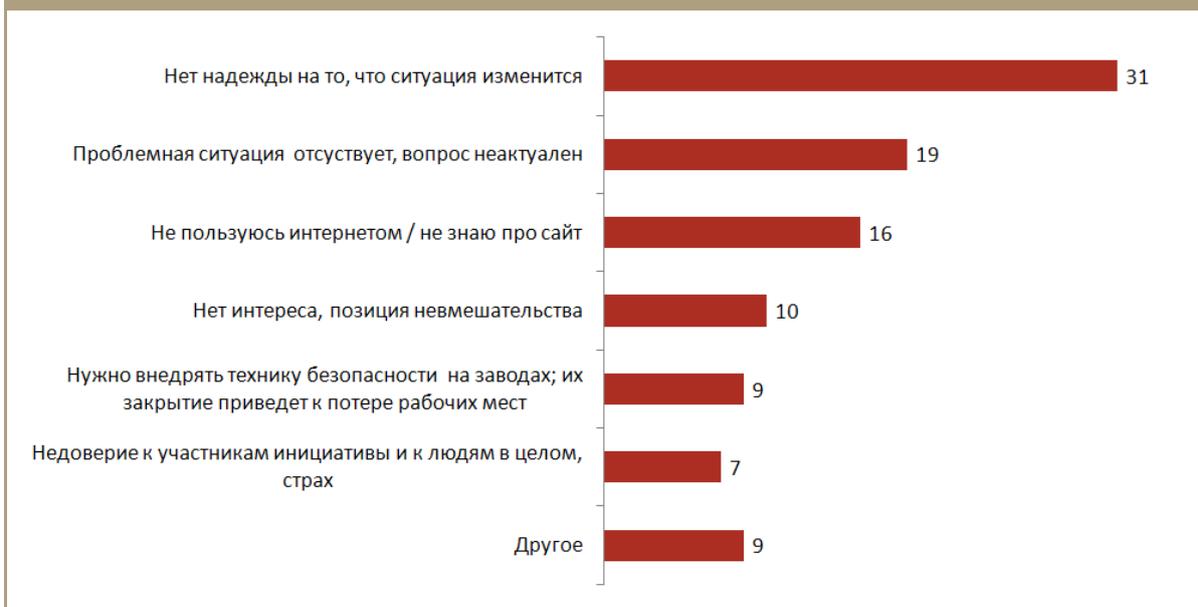
Сравнительно высокая доля ответов типа «вопрос не актуален» связана, видимо, с тем, что пик ухудшения экологической ситуации пришелся на лето 2013 года, а к моменту опроса ее острота действительно снизилась (роль сыграл и сезонный фактор, и то, что были предприняты некоторые шаги по борьбе с выбросами).

Среди других мотивов можно выделить пассивность и личную незаинтересованность, опасение лишения города рабочих мест в случае закрытия предприятий, недоверие, в том числе к инициаторам обращений.



Часть респондентов сослалась на отсутствие интернета, что, безусловно, является прямым препятствием к участию в процедурах сбора подписей на порталах ЭД (об этом подробнее будет сказано в главе 3 настоящего отчета о барьерах развития ЭД в России).

Рис 2.12. Распределение ответов на вопрос «СКАЖИТЕ, ПОЧЕМУ ВЫ НЕ ПОДПИСАЛИ (ИЛИ НЕ ПОДПИСАЛИ БЫ СЕЙЧАС) ОБРАЩЕНИЕ В ИНТЕРНЕТЕ С ТРЕБОВАНИЕМ ОСТАНОВИТЬ ХИМИЧЕСКИЕ ВЫБРОСЫ В АТМОСФЕРУ В ГОРОДЕ НОВОМОСКОВСК?» (в % от тех, кто заявил, что не подписал и стал бы подписывать обращение, N=65)



В целом, исследование и в его качественной, и в количественной части подтвердило гипотезу о том, что и поводом для публичных обращений (петиций), и мотивом для их подписания в большинстве случаев являются стремление обратить внимание и решить проблемы, затрагивающие лично инициаторов и «подписантов» либо их близкое окружение. Тем не менее, у некоторых «подписантов» наблюдается преодоление фиксации на личной заинтересованности в решении конкретной проблемы, возникает мотив гражданской ответственности за позитивные изменения в обществе (а не только за решение отдельной локальной проблемы). Вероятно, что порталы ЭД можно рассматривать как один из инструментов (пока скорее потенциальных, а не реальных) активизации гражданской инициативы, пробуждения общественного сознания, вовлечения россиян в решение социально значимых проблем и участие в управлении.

2.4. Социальный портрет инициаторов и «подписантов» публичных обращений (петиций)

В первую очередь следует подчеркнуть, что опрос инициаторов и «подписантов» публичных обращений на порталах ЭД проводился в качественной парадигме сбора данных, был проинтервьюирован всего 21 человек, и репрезентировать всю совокупность инициаторов и «подписантов» анализируемых кейсов не предполагалось. Это означает, что выводы относительно особенностей социального портрета представителей выборочной совокупности опроса нельзя автоматически распространять на генеральную совокупность инициаторов и «подписантов». Однако, на наш взгляд, полученные данные



отражают некоторые тенденции, безусловно, требующие проверки, но все же позволяющие в общих чертах представить образ «подписанта» публичного обращения на портале ЭД.

При разработке Программы исследования была выдвинута гипотеза, что «Сообщество инициаторов и «подписантов» представляет собой довольно закрытую группу людей, имеющих общие связи и довольно гомогенные характеристики. Именно это позволяет членам сообщества легче получать информацию от активистов и включаться в процесс решения проблемы. Ввиду обособленности группы, обмен информацией не выходит за ее пределы, что затрудняет вовлечение в сообщество новых участников из числа жителей территории, которые могут не знать о существовании петиции и сборе подписей, даже если проблема, ставшая объектом петиции, затрагивает их интересы».

Анализ двух кейсов показал, что данная гипотеза в том варианте, в котором она была сформулирована, не подтвердилась. И в Новомосковске, и в Санкт-Петербурге на начальной стадии сформировались инициативные группы, некоторое «ядро» активистов. Причем в Санкт-Петербурге многие участники группы были между собой знакомы до момента подготовки и размещения обращения. В Новомосковске, напротив, активисты лично познакомились друг с другом позднее, а сначала была создана группа в «Одноклассниках», т.е. знакомство было виртуальное. После размещения обращения на портале «Демократор.ру» шло рекрутирование подписантов разными способами – через социальные сети, посредством приглашения знакомых и т.п. Понятно, что все «подписанты» - более 600 в Санкт-Петербурге и более 300 в Новомосковске - не могут представлять собой закрытую группу знакомых друг с другом людей, имеющих общие связи. Конечно, многие «подписанты» связаны (чаще опосредованно, чем непосредственно) через социальные сети, по которым, в том числе, шла информационная рассылка, многие даже знакомы между собой, но все же, безусловно, это сообщество не является закрытым сообществом знакомых, обменивающихся информацией исключительно друг с другом.

«Это не знакомые... Что касается именно Демократора, то люди были поставлены в известность о том, что существует такая проблема, и тем или иным способом можно про нее проголосовать. Но принимая во внимание, что есть среди того количества людей, которые проголосовали за приостановление какого-либо строительства, я могу сказать, что там только порядка 50 человек, это мои знакомые, люди, которых я знаю, и которых я пригласил и в группу ВКонтакте, и дал ссылку на Демократор». (И2-2)

Если рассматривать социально-демографические характеристики сообщества инициаторов и «подписантов» публичных обращений на порталах ЭД, то, как и следовало ожидать, это люди скорее молодого и среднего возраста. Средний возраст участников интервью – 37 с половиной лет, возрастной диапазон респондентов – 26-50 лет; возраст одной из «подписантов» - 68 лет, но это скорее исключение. Да и по оценкам респондентов, сообщество «подписантов» представлено в большей степени молодыми людьми, чему есть простое объяснение – сбор подписей проходит через интернет, а российская интернет-аудитория моложе, чем взрослое население РФ в целом.

«А так у нас основная масса подписей, кого мы направили, там, естественно, молодежь была. Я думаю, там возраст опустился где-то в районе 30 лет. Я не знаю, как вам говорили те, с кем вы разговаривали. Но это моя точка зрения». (И1-8)



«Что за люди? Разные. И студенты, и представители бизнеса, и домохозяйки, и военные есть, и полиция. Абсолютно разношерстная компания... Я думаю, поскольку это интернет, там процентов минимум 80 - это молодежь. Скажем так, наверное, до 40-45». (И2-1)

Из 21 инициатора и «подписанта», принявших участие в исследовании, только 2 человека не имеют высшего образования. Безусловно, эти данные не характеризуют все сообщество «подписантов» с точки зрения образовательного уровня, но известно, что среди россиян с высшим образованием доля пользователей интернетом заметно выше, чем среди тех, кто не имеет высшего образования. Исходя из этого, скорее всего, сообщество «подписантов» по уровню образования действительно отличается от всего населения в сторону повышенной доли граждан с высоким уровнем образования.

Логично предположить, что инициаторы и «подписанты» обращений и петиций на порталах электронной демократии - изначально люди с активной жизненной позицией, общественные активисты или просто те, кто имеет опыт участия в коллективных действиях. Во многом это предположение подтвердилось: хотя и не все, но довольно большая часть участников интервью заявили, что считают общественно активными людьми себя лично или других «подписантов» обращений. Вот самооценка одного из инициаторов обращения из Санкт-Петербурга:

«До этого я не могу сказать, что я был абсолютно активным общественным человеком, то есть, я например, всегда участвовал... если прохожу мимо и кто-то собирает подписи, я всегда интересуюсь, за что собирают. И если я поддерживаю эту идею, я всегда поставлю подпись. В принципе, я всегда хожу на выборы. Учитывая то, что я не беру открепительный талон, прописан в одном конце города, живу в другом конце города, я всегда езжу. Борьба здесь за этот сквер меня сделала здесь активным человеком. Вплоть до того, что я задумался идти в муниципальные депутаты». (И2-1)

Общественная активность в той или иной форме была свойственна и многим «подписантам».

«Я хочу сказать, что это люди с активной позицией, вот и все». (И1-9)

«Я являюсь действующим общественным активистом различных организаций» (И2-10).

«Если организовали общественную организацию, значит общественно активный... Я и спортом занимаюсь, и организовывал людей, и спортивные секции. Есть такое». (И1-5)

«Да, безусловно, я себя считаю общественно активным человеком». (И1-4)

«В принципе, я всегда считала себя довольно-таки активным человеком. И работа моя была направлена... именно работа с людьми, все мне это нравилось. И я сейчас вообще очень счастлива, когда у меня появилась возможность заниматься таким делом, то есть, не просто сидеть дома постоянно... Когда я работала на телевидении, на радиостанции, в принципе, вся эта работа связана и с людьми, и с общественными какими-то событиями, и естественно акции проводились благотворительные. Работала на "Милицейской волне", и довольно часто я проводила и радиостанция, и естественно люди, коллектив, кто у нас там работал, проводили такие благотворительные акции перед праздниками». (И1-2)

«Скажем так, такой опыт есть... По мере возможности благотворительность. По мере возможности волонтерством занималась какое-то время...». (И2-4)

Были случаи, когда респондент не оценивал себя, как общественно активного человека, но из интервью было видно, что на самом деле в защите, по меньшей мере, своих собственных прав уровень активности довольно высок.

«Нет, я ни в каких акциях участия не принимала. Так если сама лично писала куда-то жалобы, что меня не устраивало, и всё. Да, такое было. Допустим, я писала жалобу даже на свою школу. По какому праву я, многодетная мать, и не успела я 1 сентября прийти к ребенку на линейку, с меня уже требуют деньги на ремонт? Я писала в Прокуратуру. И еще куда-то я писала.



Мне конечно пришел ответ, который меня устраивает, что деньги на ремонты выделяются». (И1-6)

Важно отметить, что для некоторых участников опроса из числа «подписантов» обращений сам факт подписания был первым опытом проявления общественной активности, переросший в реальную общественную деятельность (как, например, в новомосковском кейсе - в создание экологической организации для борьбы за чистоту городской среды). По признаниям некоторых респондентов, сегодня они считают себя социально активными людьми, чего раньше не было.

«Никакой общественной работой я не занимаюсь, за исключением того, что этим летом возникло. Но опять же, инициатива наверное, возникла не из-за какого-то волонтерства, а из-за того что это лично тебя касалось. Вообще было невыносимое состояние в эти дни. И естественно я лично не собираюсь отказываться от этой борьбы, если она будет продолжаться, если будет все то же самое». (И1-8)

«Я себя не считаю настолько активной. Просто эта ситуация настолько уже привело в отчаяние. Потому что у всех дети. И в этом случае мы проявляли больше активности и я старалась. А так конечно я не думаю, что я бы настолько активна...». (И1-7)

«Теперь уже конечно считаю себя общественно активным человеком». (И1-2)

Можно резюмировать, что технологии электронной демократии несут в себе потенциал развития гражданской инициативы, возможность для вовлечения населения в решение социальных проблем. И хотя, как будет показано ниже, на сегодняшний день размещение обращений на порталах ЭД и даже отправка их адресатам после сбора необходимого числа подписей не является самодостаточной мерой для решения актуальных проблем, все же, как видно, оно может играть позитивную роль в деле активизации россиян, их привлечения к коллективным действиям по защите своих прав, решению социально-значимых проблем.

При планировании массового опроса рассматривалась возможность, что в выборку попадут люди, которые подписывали обращение на портале «Демократор.ру»; в случае, если бы подвыборка «подписантов» оказалась статистически значимой, появилась бы возможность описания портрета «подписантов» с учетом данных количественного опроса. Однако в силу понятных причин (небольшой объем выборки массового опроса, с одной стороны, а также небольшое число жителей Новомосковска, подписавших обращение, с другой) подвыборка «подписантов» (точнее тех, кто декларировал, что подписывал обращение на «Демократоре.ру» - назовем их «условно реальные подписанты» - в общей выборке опроса оказалась небольшой – всего 5%. В связи с этим, количественный анализ группы «подписантов» оказался невозможным.

В ходе анализа результатов опроса было принято решение рассмотреть с точки зрения разных характеристик более широкую аудиторию – группу, составленную из совокупности «условно реальных подписантов» и т.н. «потенциальных подписантов», тех, кто заявил в ходе опроса, что подписал бы обращение, если бы сейчас имел такую возможность. Объем этой совокупной группы – 66% от выборочной совокупности опроса. Эта подвыборка реальных и потенциальных «подписантов» была проанализирована с точки зрения ее социального портрета (социально-демографические параметры, уровень социальной активности и т.п.). Ниже в Таблице 2.1 приведены данные, характеризующие социально-демографический портрет реальных и потенциальных «подписантов» обращения в сопоставлении с аналогичными параметрами респондентов, заявивших,



что они бы не стали подписывать обращение, если бы у них была такая возможность (объем этой подгруппы – 22% от выборочной совокупности опроса).

Таблица 2.1. Социально-демографические характеристики реальных и потенциальных «подписантов» обращения, %

<i>ИЗВЕСТНО, ЧТО ОБРАЩЕНИЕ НА САЙТЕ В ИНТЕРНЕТЕ ПОДПИСАЛИ ОКОЛО 600 ЧЕЛОВЕК. ЕСЛИ БЫ У ВАС СЕЙЧАС БЫЛА ВОЗМОЖНОСТЬ ВЫСКАЗАТЬ СВОЮ ТОЧКУ ЗРЕНИЯ, КАК БЫ ВЫ ПОСТУПИЛИ – ПОДПИСАЛИ БЫ ИЛИ НЕТ ДАННОЕ ОБРАЩЕНИЕ?</i>	Уже подписал или подписал бы	Нет, я бы не стал подписывать
Ваш пол		
Мужской	37	58
Женский	63	42
Возраст		
18 - 24	10	14
25 - 34	19	12
35 - 44	16	22
45 - 54	17	16
55 - 64	19	13
65 и старше	19	24
Образование		
Начальное или ниже	1	2
Неполное среднее	7	9
Среднее	30	37
Среднее специальное	39	34
Незаконченное высшее	0	4
Высшее	23	15
Самооценка потребительского статуса		
Не хватает денег даже на еду	3	2
Хватает на еду, но покупка одежды проблематична	26	17
Денег хватает на еду и одежду, но покупка товаров длительного пользования затруднительна	47	51
Можем позволить себе товары длительного пользования, но покупка машины пока невозможна	18	19
Можем позволить себе практически всё, кроме покупки квартиры или дачи	7	9
Можем позволить себе всё, в том числе, покупку квартиры или дачи	0	0
Затрудняюсь ответить	0	3
Пользование интернетом		
Не пользуюсь совсем	39	51
Раз в месяц и реже	1	0
Один или несколько раз в месяц	3	5
Один или несколько раз в неделю	13	18
Каждый день или почти каждый день	44	26

Сравнительный анализ обеих подгрупп показывает, что между ними есть определенные различия по ряду параметров. Так, подгруппа реальных и потенциальных «подписантов» сравнительно более «женская» по своему составу, кроме того, в ней выше доля граждан с высшим образованием. Представители этой группы - заметно более актив-



ные пользователи сети интернет: немногим менее половины из них (44%) пользуются интернетом ежедневно, в то время как среди тех те, кто заявил, что не стал бы подписывать обращение, если бы возникла такая возможность – напротив, половина вообще никогда не пользуется интернетом.

Заметных возрастных различий между обеими группами не наблюдается, как и различий по потребительскому статусу. Можно отметить лишь, что в группе условных «подписантов» несколько в большей степени представлены респонденты с низкими самооценками своего статуса (совокупная группа тех, кто ответил, что «*Не хватает денег даже на еду*» и «*Не хватает денег даже на еду*»): 29% против 19% в группе «неподписантов». Возможно, декларируемая готовность стать «подписантом» обращения частично связана с общей неудовлетворенностью материальным положением. Это подтверждается и другими данными опроса: так, чем ниже уровень социальной адаптации (удовлетворенность текущей жизнью), и чем ниже социальный оптимизм (ожидания в отношении ближайшего будущего), тем выше декларируемая готовность к подписанию обращения.

При анализе интервью с инициаторами и «подписантами» обращений было выявлено, что среди них много людей с активной жизненной позицией, тех, кто имеет опыт участия в общественной жизни в разных формах. Сходные результаты получены и в ходе анализа результатов массового опроса.

Респондентам опроса задавался вопрос «*Имеете ли Вы опыт участия в различных общественных действиях по решению проблем города, района, предприятия?*» и предлагались 7 вариантов различных общественных действий (от волонтерской деятельности до участия в общественных движениях, сборе подписей, протестных акциях, выборах и т.п.). По итогам был построен *обобщенный индекс общественной активности*.¹ Ниже в Таблице 2.2 приведено распределение значений индекса по трем группам: 1) «уже подписал или подписал бы», 2) «нет, я бы не стал подписывать», 3) для всей выборки - посчитано для получившихся трех групп.

Таблица 2.2. Распределение значений индекса общественной активности в разных группах

ИМЕЕТЕ ЛИ ВЫ ОПЫТ УЧАСТИЯ В РАЗЛИЧНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ДЕЙСТВИЯХ ПО РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ ГОРОДА, РАЙОНА, ПРЕДПРИЯТИЯ?	ВСЕ, %	ЕСЛИ БЫ У ВАС СЕЙЧАС БЫЛА ВОЗМОЖНОСТЬ ВЫСКАЗАТЬ СВОЮ ТОЧКУ ЗРЕНИЯ, КАК БЫ ВЫ ПОСТУПИЛИ – ПОДПИСАЛИ БЫ ИЛИ НЕТ ДАННОЕ ОБРАЩЕНИЕ?	
		УЖЕ ПОДПИСАЛ ИЛИ ПОДПИСАЛ БЫ, %	НЕТ, Я БЫ НЕ СТАЛ ПОДПИСЫВАТЬ, %
Пассивные (0 баллов)	18	15	29
Умеренно активные (1 балл)	50	50	53
Активные (2-7 баллов)	32	35	17

Как видно из таблицы, группа реальных и потенциальных «подписантов» обращения заметно отличается от группы тех, кто не высказал намерения подписывать обращение, по уровню общественной активности. В первой группе более трети участников опроса

1 - Индекс рассчитывался следующим образом: если респондент ответил, что имеет опыт участия в определенном общественном действии, ему присваивается 1 балл, если не имеет - 0 баллов. Количество баллов для каждого респондента суммируется, и получается индекс от 0 до 7 баллов. Затем были выделены 3 наиболее крупных группы - Пассивные (набрали 0 баллов), Умеренно активные (1 балл) и Активные (от 2 до 7 баллов).



(35%), по их словам, имеют опыт участия в двух и более формах социальной активности, а не имеют такого опыта вообще только 15% респондентов.

В свою очередь, среди условных «неподписантов» ситуация обратная: в этой группе почти треть участников опроса относятся к категории «пассивные» (29% не имеют опыта общественной активности вообще) и лишь 17% - к категории «активные» (имеют опыт участия в 2-х и более формах социальной активности).

Таким образом, по итогам анализа интервью и массового опроса можно представить образ инициаторов и «подписантов» публичных обращений на порталах ЭД. В своей значительной части это довольно молодые люди (но не молодежь 18-24, а люди более зрелого возраста - 25-45); с высоким образованием; они активные пользователи интернета, многие из них - социально активные граждане, имеющие опыт участия в различных общественных действиях.



3. Барьеры и перспективы развития технологий электронной демократии

Информационные системы электронной демократии потенциально несут в себе возможность для развития инициативы, солидаризации и консолидации граждан в деле их вовлечения в принятие управленческих решений органами государственной власти и местного самоуправления. Однако для развития ЭД, безусловно, важно определить проблемные места, связанные и с отношением россиян к подобным формам участия в управлении (информированность, доверие, готовность к поддержке и т.п.), и с позицией властных органов, и с другими «факторами влияния» на перспективы электронной демократии в РФ.

Одной из важных задач настоящего исследования было выявление барьеров, препятствий на пути развития ЭД, а также потенциала и перспектив ее развития в современной России.

3.1. Уровень информированности граждан о современных технологиях электронной демократии

Наличие или отсутствие информированности о любом явлении, событии и т.п. является необходимой основой для выработки отношения к этому явлению, событию и т.п. Безусловно, уровень осведомленности граждан о современных технологиях электронной демократии является важным фактором распространенности и потенциала развития ЭД в стране.

Одной из гипотез исследования было предположение, что *«Население на массовом уровне сегодня слабо информировано о существовании и возможностях систем электронной демократии, основанных на использовании информационно-коммуникационных технологий как средства для организации коллективных действий...»*. Гипотеза проверялась в рамках массового опроса населения г. Новомосковска.

Согласно полученным результатам, большинство жителей Новомосковска (70%) сообщили, что впервые услышали термин «электронная демократия» в ходе опроса, и лишь 23%, т.е. менее четверти респондентов, проявили осведомленность по этому вопросу (Рис. 3.1, данные представлены в сопоставлении с результатами всероссийского опроса ВЦИОМ, проведенного в феврале-марте 2013 г. с использованием аналогичного инструментария). Как можно видеть, уровень информированности жителей Новомосковска относительно ЭД почти не отличается от осведомленности российских граждан в целом. При этом скорее всего уровень реальной информированности населения еще ниже; как известно из практики массовых опросов, респонденты имеют склонность преувеличивать свою информированность, «стесняясь» признаться, что они чего-то не знают.



Рисунок 3.1. Распределение ответов на вопрос «СКАЖИТЕ, ВЫ ЛИЧНО РАНЕЕ СЛЫШАЛИ/ВСТРЕЧАЛИ ГДЕ-ЛИБО ПОНЯТИЕ «ЭЛЕКТРОННАЯ ДЕМОКРАТИЯ?» (в % от всего населения)



Сравнительно хуже об ЭД осведомлены представители старшей возрастной группы; уровень образования напрямую коррелирует с уровнем информированности – чем выше уровень образования, тем лучше информированность (Таблица 3.1).

Таблица 3.1. Распределение ответов на вопрос «СКАЖИТЕ, ВЫ ЛИЧНО РАНЕЕ СЛЫШАЛИ/ВСТРЕЧАЛИ ГДЕ-ЛИБО ПОНЯТИЕ «ЭЛЕКТРОННАЯ ДЕМОКРАТИЯ» (в % от всего населения)

	ВСЕ	ВОЗРАСТ						ОБРАЗОВАНИЕ		
		18 - 24	25 - 34	35 - 44	45 - 54	55 - 64	65 и старше	Начальное, неполное среднее, среднее	среднее специальное (техникум)	незаконченное высшее, высшее
Да, неоднократно слышал этот термин, он "на слуху"	7	13	4	13	4	7	2	5	7	8
Где-то слышал, но это единичные случаи	16	23	22	19	20	15	3	11	13	31
Нет, впервые слышу этот термин	70	65	69	62	63	70	86	75	72	56
Затрудняюсь ответить	8	0	6	6	13	9	9	9	8	5

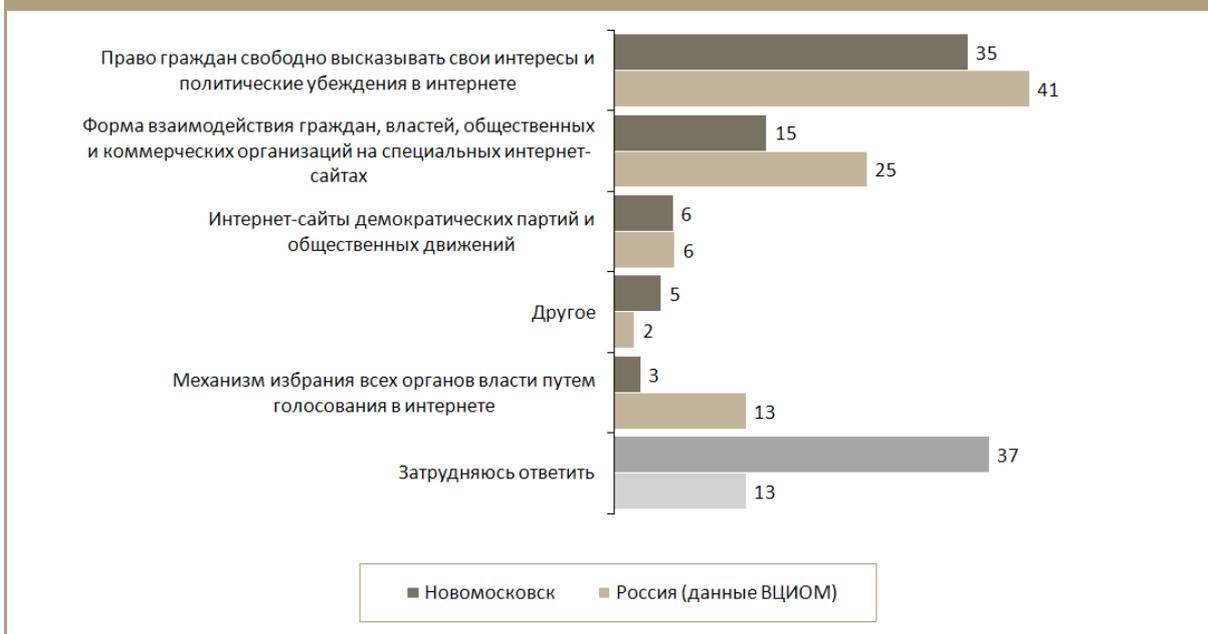
Дополнительным подтверждением слабой информированности жителей Новомосковска о том, что такое «электронная демократия», является распределение ответов респондентов на предложение *выбрать правильное, по их мнению, определение ЭД из готового набора вариантов* (Рис. 3.2). Более трети – 37% - участников опроса затруд-



нились сделать выбор, т.е. не смогли ответить на вопрос анкеты, даже имея перед глазами подсказки в виде представленных альтернатив.

Распределение ответов остальных респондентов оказалось в целом сходно с распределением ответов россиян на аналогичных вопрос, заданный ВЦИОМ в ходе всероссийского опроса. Т.е. чаще всего жители Новомосковска, как и россияне в целом, склонны видеть в ЭД право граждан на *выражение своих интересов и убеждений в интернете*. На втором месте по популярности – альтернатива «*Форма взаимодействия граждан, властей и общественных и некоммерческих организаций на специальных интернет-сайтах*».

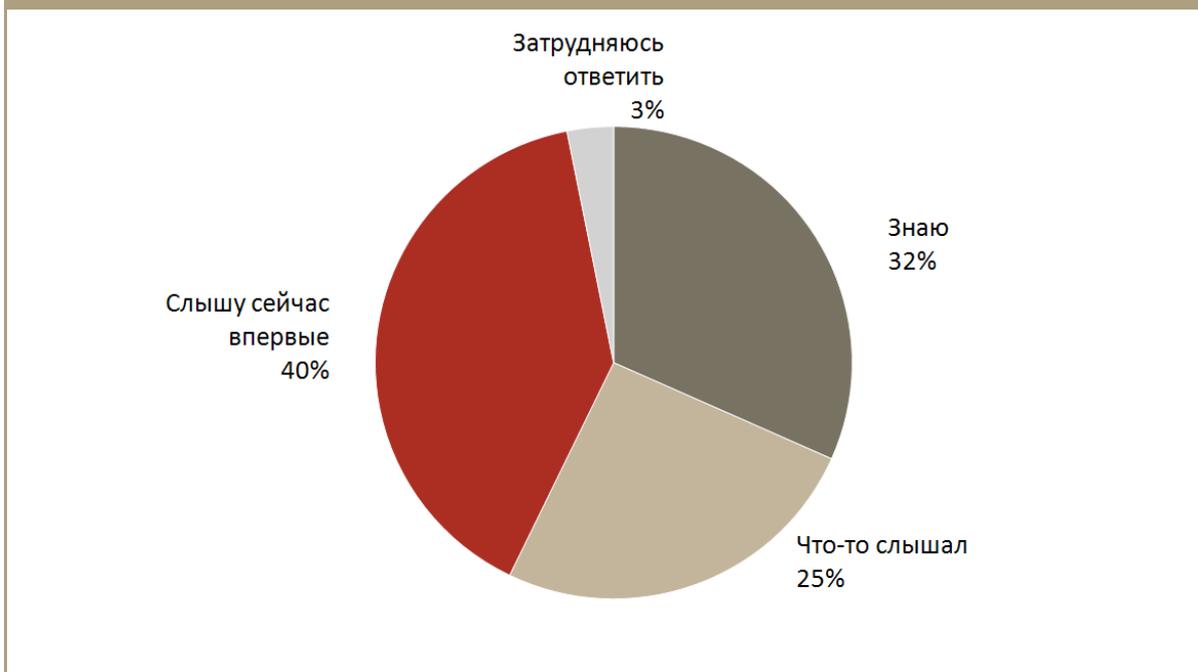
Рисунок 3.2. Распределение ответов на вопрос «СКАЖИТЕ, ПОЖАЛУЙСТА, КАКОЕ ИЗ СЛЕДУЮЩИХ ОПРЕДЕЛЕНИЙ В ПЕРВУЮ ОЧЕРЕДЬ СООТВЕТСТВУЕТ ВАШЕМУ ЛИЧНОМУ ПРЕДСТАВЛЕНИЮ О ТОМ, ЧТО ТАКОЕ «ЭЛЕКТРОННАЯ ДЕМОКРАТИЯ» (О СОДЕРЖАНИИ ПОНЯТИЯ)?» (в % от всего населения)



Далее в ходе опроса интервьюер фактически предъявлял респонденту определение одной из форм электронной демократии («*В последние несколько лет в интернете стали появляться сайты, на которых граждане могут заявить о своей проблеме, обсудить ее с другими посетителями сайта, собрать подписи и – при получении нужного количества голосов «за» - отправить обращение органу власти, уполномоченному в решении данной проблемы. Такие обращения граждан являются одной из форм электронной демократии*») и спрашивал, *знает ли респондент о существовании таких сайтов электронной демократии*: 40% участников опроса заявили, что слышат об этом впервые (Рис. 3.3). В старшей возрастной группе (от 65 лет) доля неинформированных составила около трех четвертей, среди малообеспеченных – почти половину, что понятно – эти группы в наименьшей степени приобщены к пользованию интернетом, отсюда и незнание о существовании подобных сайтов.



Рисунок 3.3. Распределение ответов на вопрос «В ПОСЛЕДНИЕ НЕСКОЛЬКО ЛЕТ В ИНТЕРНЕТЕ СТАЛИ ПОЯВЛЯТЬСЯ САЙТЫ, НА КОТОРЫХ ГРАЖДАНЕ МОГУТ ЗАЯВИТЬ О СВОЕЙ ПРОБЛЕМЕ, ОБСУДИТЬ ЕЕ С ДРУГИМИ ПОСЕТИТЕЛЯМИ САЙТА, СОБРАТЬ ПОДПИСИ И – ПРИ ПОЛУЧЕНИИ НУЖНОГО КОЛИЧЕСТВА ГОЛОСОВ «ЗА» - ОТПРАВИТЬ ОБРАЩЕНИЕ ОРГАНУ ВЛАСТИ, УПОЛНОМОЧЕННОМУ В РЕШЕНИИ ДАННОЙ ПРОБЛЕМЫ. ТАКИЕ ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН ЯВЛЯЮТСЯ ОДНОЙ ИЗ ФОРМ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ. СКАЖИТЕ, ПОЖАЛУЙСТА, ЗНАЕТЕ ЛИ ВЫ О СУЩЕСТВОВАНИИ ТАКИХ САЙТОВ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ?» (в % от всего населения)



Таким образом, гипотеза о низкой информированности населения о существовании систем электронной демократии, как и самом понятии «электронная демократия», подтвердилась. Слабая осведомленность граждан, безусловно, является одним из барьеров на пути использования технологий электронной демократии в современном российском обществе.

Низкую информированность населения о существовании порталов ЭД отмечали и некоторые участники интервью с инициаторами и «подписантами» обращений; по их мнению, требуются специальные усилия по информированию граждан о современных технологиях электронной демократии, их возможностях, миссии и т.п.

«Интернет занял огромную часть нашей жизни. Мне кажется, те же социальные сети, все это... Просто побольше... чтоб люди знали, что есть такой портал. Где-то показать, рассказать об этом в тех же новостях. Просто дать новость, что есть такой портал Демократор, ребята, обращайтесь. То есть, в любом случае, должна быть реклама». (И1-2)



3.2. Оценки эффективности использования технологий электронной демократии для решения актуальных социально-экономических проблем и участия в управлении

Одной из важных задач исследования было выявление оценок эффективности использования технологий электронной демократии для решения актуальных проблем со стороны инициаторов и «подписантов» конкретных обращений, т.е. людей, которые уже получили непосредственный опыт размещения обращений на порталах ЭД. Более того, в исследуемых кейсах этот опыт был уже в достаточной степени осмыслен, поскольку с момента размещения обращений на портале «Демократор.ру» прошло довольно много времени: оба обращения были вывешены летом 2013 года. Предполагается, что высокие оценки эффективности использования современных технологий электронной демократии будут способствовать тиражированию позитивного опыта и, как следствие, расширению привлечения граждан к использованию новых технологий, росту их вовлеченности в решение актуальных социальных проблем.

Анализ суждений инициаторов и «подписантов» обращений относительно эффективности сбора подписей на порталах электронной демократии (конкретно, на портале «Демократор.ру») для решения социальных проблем показал, что они рассматривают эффективность и оценивают ее в двух плоскостях:

- с точки зрения решения проблемы и достижения целей обращения (помогло или не помогло обращение решить проблему),
- с точки зрения других эффектов, которые были достигнуты после размещения обращения и сбора подписей.

В отношении эффективности публичных обращений на порталах ЭД мнения участников интервью оказались довольно согласованными. Кратко их можно сформулировать следующим образом: сам по себе на сегодняшний день этот метод для решения социальных проблем неэффективен.

«Я думаю, конкретно один он ничего не даст совершенно, этот способ. Он единственное в совокупности с другими действиями может что-то дать, как мы сейчас делаем». (И1-9)

Как показывает практика и опыт инициаторов и «подписантов», для того чтобы донести до властей свои чаяния и добиться решения проблем, размещения обращений и сбора подписей на порталах ЭД совершенно недостаточно. Это может быть только один из возможных шагов в ряду других, при этом не самый действенный. Участники исследования и из Новомосковска, и из Санкт-Петербурга, наряду с размещением обращений на «Демократоре.ру», также собирали подписи традиционным способом (на бумажных носителях), привлекали СМИ, обращались непосредственно в органы власти, и даже в суд. В частности, в Санкт-Петербурге на момент опроса сбор подписей на портале был прекращен и шло судебное разбирательство (инициативная группа подала в суд с иском против строительства храма).

«Я просто не видела ни одной ситуации, которая была бы рассмотрена исключительно из-за электронных обращений. Может быть, я плохо проинформирована, но у меня нет такой информации. То есть, люди все равно подавали документы в суд, все равно решали проблему, именно непосредственно с властями региона, с депутатами, с кем-то, а не через электронное обращение». (И-7)



«Поскольку наша проблема при помощи этого сайта не была решена, я не могу назвать высокую степень эффективности». (И2-1)

«Эффективным я не могу его, в принципе, назвать. Я считаю, что нет. Это не вина самого этого сайта, а у нас просто система такая, что все, что у нас приходит, все, что подписано, потом спускается опять на уровень области, на уровень региона, грубо говоря, разбирайтесь, ковыряйтесь, как хотите. Потому что по нашей проблеме был сбор подписей физический, подписались партии, политики, тут выборы были, все на свете. И вводили физически огромное количество подписей в коробке президенту, и один фиг, это все пришло обратно на регион. То есть, на область да, приходило действительно, потому что видимо немножко Москва давала по макушке, приезжали министры Тульской области и все это. Но опять же, я думаю, тут уже больше сыграл не столько сайт, сколько именно физически когда это все...». (И1-6)

«Но так как у нас были обращения и в другие органы, структуры, мы везде писали письма, и сами писали, и люди писали, и электронно писали, то здесь проблема решалась в комплексе. Не могу сказать, как конкретно Демократор на это повлиял. Но я думаю, одним из пунктиков там есть это». (И1-2)

«Мы письма писали и в Генеральную Прокуратуру, и президенту, и губернатору, и везде, в соцсетях, где можно было. То есть, мы делали обращения везде, где можно было. Может быть, это в едином кулаке все и сработало. Ну, прямо про эффективность Демократора не могу сказать». (И1-5)

Одной из причин невысокой эффективности решения проблем посредством размещения обращений на порталах ЭД участники интервью считают позицию властей; по их словам, представители власти в ответ на обращения с порталов ЭД (в частности, речь идет о конкретных обращениях на «Демократоре.ру») ограничивались формальными отписками.

«Те ответы, которые были на Демократоре, они, конечно, были просто отписками». (И1-1)

«И может быть по такой еще причине, что существует формализм в высших эшелонах власти по таким обращениям. Я не утверждаю, но я высказываю такое предположения. Вот на мой взгляд, пока еще эти обращения не оказывают желаемого действия, именно в силу тех причин, которые я указала». (И1-3)

«Скорее всего, нет. Потому что администрация просто прислала отписку о том, что типа все законно и все хорошо. То есть, они даже рассматривать наши голоса не стали и вообще нашу проблему». (И2-3)

«К сожалению, наверное, наши люди, облеченные властью, не совсем серьезно воспринимают возможность электронных обращений граждан». (И2-2)

Следует учитывать, что, по мнению одного из экспертов, принявших участие в пилотаже инструментария исследования на первом этапе проекта, «сегодня к числу «узаконенных» площадок, на которые органы власти обязаны реагировать, является портал *roi.ru*... Все остальные - сейчас это не более чем попытки привлечения внимания СМИ к петиции». В этой связи характер реагирования властей на анализируемые обращения, размещенные на портале «Демократор.ру», представляется довольно ожидаемым.

Отсутствие обратной связи не способствует развитию электронной демократии, усиливает недоверие к власти и скептицизм в обществе.

«Тут самое главное, что нет обратной связи. То есть, люди отправляют, а не видят результата. И какой смысл отправлять опять? Я как политик знаю, то же самое, когда и на выборы не ходят. Это такое ощущение, что здесь людям тоже делают прививку, что вы в это не лезьте... Надо это как-то выстроить, чтоб это работало». (И1-9)

Заметим, что из двух кейсов сравнительно успешным оказался кейс из Новомосковска (если оценивать на момент проведения исследования). Хотя и здесь только одним об-



ращением на портале решить проблему оказалось невозможно, и инициативная группа использовала целый арсенал других средств, в конце концов был налажен контакт с городской администрацией, и в решении их проблемы удалось продвинуться и добиться определенных результатов.

«Я ничего не могу сказать по поводу его эффективности. Потому что положение дел с экологией примерно с сентября прошлого года в городе у нас улучшилось. Но я лично считаю, что это был результат суммарной деятельности общественности города, инициативной группы, администрации города, которая, надо сказать, не противопоставила себя общественности. Работали в тандеме. И вполне возможно, что и эти обращения, о которых вы говорите, тоже сыграли свою роль». (И1-3)

На наш взгляд, определенной причиной хотя бы частичной успешности новомосковского кейса является характер проблемы; загрязнение городской среды выбросами предприятий и возникающие на этой почве проблемы со здоровьем затрагивают всех жителей без исключения, в том числе и представителей городской власти. Очевидно, определенную роль сыграл и фактор муниципальных выборов, которые проходили в Новомосковске осенью 2013 года, где экологическая тема стала одной из разыгрываемых в ходе избирательной кампании карт. В Санкт-Петербурге проблема носит весьма локальный характер, затрагивает интересы жителей конкретного микрорайона, и власти пошли по пути сопротивления требованиям инициативной группы, оспаривая обвинения граждан в незаконности строительства.

Таким образом, повторим, по мнению участников интервью, размещение обращений и сбор подписей на портале «Демократор.ру» не является эффективным способом решения социальных проблем, если используется без дополнительных способов привлечения внимания и решения проблемы (т.е. не является самодостаточной мерой). Тем не менее, вряд ли правомерен вывод о полной неэффективности размещения публичных обращений и сбора подписей. Участники интервью отмечали два типа эффектов, достигаемых после размещения обращения и сбора подписей: информационный и объединяющий, спланивающий людей.

Суть первого эффекта состоит в привлечении к проблеме широкого круга людей и информировании их либо о проблеме, либо шире – о ситуации в городе, области, стране. Т.е. как способ информирования и привлечения внимания граждан к той или иной проблеме сбор подписей под обращениями на порталах ЭД рассматривается как довольно эффективный.

«Да, данное обращение было эффективным, потому что о нем было услышано. Могла бы быть инициативная группа 5-10 человек, и не более того, она могла бы подать в суд и провести какие-то судебные мероприятия, но среди комплекса мероприятий, который был проведен, это одна из действенных и эффективных способов воздействия и привлечения людей, информирования людей». (И2-2)

«Оказалось, что она носила в итоге не решающий характер, а она носила информационный характер». (И2-1)

«Я думаю, раз уж в нашем случае даже об этом узнали многие, я считаю, эффективно... Через них люди могут узнать, как у нас власть работает. Плюс, я еще читала чужие проблемы, которые создавались другими людьми, и естественно тоже поддерживали. Узнавали, что вообще в принципе, в стране у нас происходит, что мы не одни такие, что и гораздо хуже у людей есть проблемы. И естественно мы тоже поддерживали». (И1-8)

«Очень удобно и потом, наверное, еще чем хорош Демократор, тем, что очень много людей узнали о том, что мы вообще есть и мы боремся, и к нам присоединились после того, как мы стали в интернете размещать ссылку "проголосуйте за нас на Демократоре"». (И1-1)



Безусловно, важным с точки зрения эффективности технологий электронной демократии (второй эффект) является их потенциал сплочения, объединения граждан, их вовлечения в коллективные действия.

«Во всяком случае, хотя бы людей это как-то объединяет». (И1-8)

«В любом случае, я считаю, эти сайты нужны. Хотя бы чтобы люди имели возможность как-то присоединиться. Мне кажется, они играют какую-то роль сплочения». (И1-1)

«С точки зрения решения проблемы, наверное, скорее нет. Потому что проблема в итоге решалась в суде. Но она была достаточно эффективна с точки зрения моральной поддержки всех, кто был не равнодушен к этой проблеме. То есть, это придавало сил». (И2-8)

Как сказал один из инициаторов обращения в Санкт-Петербурге,

«... не все, например, готовы выйти на улицу на митинг, встать с плакатом и поставить свою подпись, но при этом люди готовы оставить свой голос в электронном виде». (И2-1)

Хотя сегодня вероятность решить проблему с помощью обращений на порталах, по оценкам инициаторов и «подписантов» таких обращений, невысока, для многих граждан участие в подписании обращений на порталах может стать первым шагом на пути к гражданской активности, к участию в коллективных действиях и т.п.

В рамках массового опроса жителей Новомосковска также рассматривались вопросы эффективности использования технологий электронной демократии для решения социальных проблем с точки зрения простых граждан.

Рисунок 3.4. Распределение ответов на вопрос «ИНОГДА ОБЫЧНЫЕ ЛЮДИ РАЗМЕЩАЮТ В ИНТЕРНЕТЕ ИНФОРМАЦИЮ О РАЗЛИЧНЫХ ПРОБЛЕМАХ В ГОРОДЕ, РЕГИОНЕ. КАК ВЫ ДУМАЕТЕ, РАЗМЕЩЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ В ИНТЕРНЕТЕ ПОМОГАЕТ ИЛИ НЕ ПОМОГАЕТ В РЕШЕНИИ РЕАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ?» (в % от всего населения)



Рисунок 3.5. Распределение ответов на вопрос «КАК ВЫ ДУМАЕТЕ, ПОМОГЛО ЛИ ОБРАЩЕНИЕ ГРАЖДАН РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМЫ ЗАГРЯЗНЕНИЯ ВОЗДУХА В ГОРОДЕ?» (в % от всего населения)





В целом оценки гражданами эффективности использования технологий электронной демократии нельзя признать высокими, что вряд ли удивительно по многим причинам – в том числе, по причинам слабой информированности населения о существовании подобных технологий, низкой активности граждан, их недоверия к органам власти. Так, по данным опроса, лишь около трети респондентов считают, что размещение информации в интернете помогает в решении реальных проблем, в то время как большинство либо не смогли ответить на вопрос интервьюера, либо высказались отрицательно («не помогает») (Рис 3.4).

Более того, перевод вопроса в конкретное русло снизил долю позитивных ответов: лишь примерно пятая часть жителей Новомосковска считают, что обращение граждан на интернет портале к власти с требованием остановить химические выбросы в атмосферу города помогло решению проблемы. НЕ согласных с этим мнением оказалось вдвое больше (Рис.3.5).

Любопытные результаты были получены при сравнительном анализе ответов участников массового опроса на вопрос о том, *какие способы обратить внимание и решить волнующую их общественную проблему представляются эффективными, а какие неэффективными* (Рис. 3.6).

Рисунок 3.6. Распределение ответов на вопрос «ДАВАЙТЕ ПРЕДСТАВИМ, ЧТО У ВАС И ВАШИХ ОКРУЖАЮЩИХ (СОСЕДЕЙ, ЗНАКОМЫХ, ДРУЗЕЙ, КОЛЛЕГ ПО РАБОТЕ) ЕСТЬ НЕОБХОДИМОСТЬ РЕШИТЬ ВОЛНУЮЩУЮ ВАС ОБЩЕСТВЕННУЮ ПРОБЛЕМУ. КАКИЕ ИЗ УКАЗАННЫХ СПОСОБОВ ОБРАЩЕНИЯ ВНИМАНИЯ НА ПРОБЛЕМУ И ЕЕ РЕШЕНИЕ КАЖУТСЯ ЛИЧНО ВАМ СКОРЕЕ ЭФФЕКТИВНЫМИ, А КАКИЕ – СКОРЕЕ НЕЭФФЕКТИВНЫМИ?» (в % от всего населения)



Следует подчеркнуть, что различия в оценках эффективности предложенных способов решения социальных проблем, не очень велики, большая дифференциация не обнаружена. Тем не менее, можно выделить способы, признаваемые гражданами эффективными наиболее и наименее часто. Больше всего голосов участников опроса получила



опция «Обращение в СМИ для привлечения внимания к проблеме» - 48% респондентов считают этот способ эффективным.

Немногим более трети опрошенных жителей города назвали эффективными *обращение в суд* и *сбор подписей граждан и подачу обращения в органы власти через традиционные инструменты* (подача обращения в личной форме) – 36-37%. Несмотря на близость долей респондентов, выбравших в качестве наиболее эффективных способов решения проблем обращение в суд и обращение в органы власти в личной форме, следует подчеркнуть, что по доле выбравших альтернативу «не эффективный» обращение к власти явно проигрывает. Судя по результатам опроса, доверие к власти все же несколько ниже, чем к судебным органам. Как было показано в интервью, суды действительно могут выступать своего рода «последней инстанцией» после неудачного обращения граждан к органам власти.

Как видно, *сбор подписей граждан и подача обращения в органы власти через интернет* (т.е. применение технологий электронной демократии) вошел в число способов решения общественных проблем, которые отмечались в качестве эффективных наиболее редко – наряду с *обращением к известным людям, обращением в правозащитные организации и организацией акций протеста* (по 26-28% каждый из указанных способов). Заметим, что в отношении эффективности применения технологий ЭД зафиксирован наиболее высокий процент затруднившихся ответить (30%), что является дополнительным свидетельством слабой информированности населения о существовании и возможностях таких технологий.

В целом можно резюмировать, что хотя сегодня граждане оценивают эффективность технологий ЭД не очень высоко, все же нельзя считать недоверие к ним тотальным. На фоне слабой информированности относительно ЭД, примерно 20-30% жителей города в той или иной степени допускают их действенность и потенциал в решении общественных проблем. Т.е. следует признать, что данные массового опроса, по меньшей мере, не противоречат результатам интервью с инициаторами и «подписантами» обращений: размещение публичных обращений пока может рассматриваться не как самостоятельный, а как дополнительный инструмент решения актуальных социальных проблем и налаживания конструктивного диалога с властью.

3.3. Готовность граждан к использованию технологий электронной демократии

Перспективы электронной демократии в России в значительной мере зависят, среди прочего, от готовности россиян использовать современные технологии ЭД. Вопрос о готовности стать инициатором или «подписантом» обращения на каком-либо портале ЭД задавался и в ходе интервью с уже состоявшимися инициаторами и «подписантами» (о вероятности того, что они и в дальнейшем могут продолжить свой опыт), и в ходе массового опроса жителей г. Новомосковска (о возможности своего участия в подобных инициативах в будущем).

На вопрос интервьюеров «*Как вы оцениваете вероятность того, что в дальнейшем можете стать подписантом какого-то обращения, или даже инициатором?*» все участники интервью ответили положительно – независимо от того, как они оценили эффективность сбора подписей на портале «Демократор.ру» для решения своей проблемы. Для части респондентов подписание анализируемых обращений было не пер-



вым опытом такого участия; некоторые же из респондентов, по их словам, стали «подписантами» других обращений, получив свой первый опыт в ходе описываемых в настоящем проекте кейсов. Т.е. можно резюмировать, что полученный опыт инициатора или «подписанта» коллективного обращения скорее положительно влияет на дальнейшую активность граждан. Вероятно, срабатывает эффект солидаризации, ощущение единения, консолидации с другими людьми, позволяющее чувствовать себя частью общества единомышленников, не просто обеспокоенных общими проблемами, но и готовых сообща бороться за их решение.

«Могу и инициатором быть, если будут какие-то проблемы. И так же и подписать. Если будут какие-то не решенные вопросы, которые никто не будет решать, тогда конечно. Если какие-то будут обращения, трудности, проблемы, а власть на них будет закрывать глаза, я опять буду везде писать, везде подписывать». (И1-5)

«На 100 процентов оцениваю. Естественно, если нужно будет, будем подписывать и собирать. Если естественно возникнет такая неразрешимая ситуация какая-то... И допустим я заглядывала туда раньше, появлялась петиция чья-то, за душу тоже берет. И я оставляла свой голос». (И1-7)

«Любое обращение, которое мне приходит, я с ним знакоблюсь, и если я считаю, что оно адекватно, понятно и требует вмешательства посторонних людей, коими являюсь я, то я голосую за решение этой проблемы и за обращения в госорганы. И помимо этого Демократор и другие средства голосования, соответственно, кроме проблемы Долгоозерной улицы, я там и по другим проблемам стараюсь оставлять свой голос, если я понимаю, о чем идет речь, если я поддерживаю проблему». (И2-2)

«Если совсем жизнь припрет, то можно стать инициатором. Если там совсем что-то будет... тогда можно стать. А подписантом - почему нет? Если меня будет интересовать, и я подумаю, что в принципе... От этого ничего не убудет. А вдруг будет польза...». (И2-4)

Конечно, не все готовы стать инициаторами обращений, это требует глубокого участия, и не у всех есть желание, время или организаторские способности, но стать «подписантами» гораздо проще, и декларируемая готовность выступить в поддержку обращений в будущем высока у всех участников интервью.

«Инициировать – вряд ли, потому что я уже вам говорила в переписке, что я мало бываю в общественных местах и не могу сказать... В силу моей ограниченной мобильности я не могу утверждать, что мое мнение выражает точку зрения широкого слоя общественности города. А раз так, то зачем я буду выступать инициатором? Если будет вопрос наболевший, и будет инициативная группа, и я буду согласна с обращением инициативной группы, то почему нет? В дальнейшем тоже возможно напрямую такое участие». (И1-3)

«Инициатором навряд ли. Мне кажется, вообще, у меня нет таких способностей. Вот если бы девочки не нашлись, которые стали как-то действовать, и собирать подписи, в реальности, не только через интернет... Ну, а что...? Один в поле не воин. Ну, писали бы мы куда-то жалобы... Я считаю, толку от них не было, если бы не нашлись те, которые стали объединять людей. А дальше подписывать? Да, почему бы и нет? Если б была какая-то проблема... Наверное, да». (И1-4)

«Но если возникнет какая-то проблема, даже связанная с чем-то другим, вполне, конечно, напишем обязательно. Это же вообще сама прелесть этого Демократора в том, что это на самом деле, так просто. Написал, где-то выложил... "Подписывайтесь, ребята"... И человек даже как-то подпишется, он может быть занятой, ему некогда бороться, писать письма, по почте их отправлять. А здесь он поставил подпись и в принципе, он самоудовлетворен, он хотя бы немножко внес вклад в решение проблемы. И времени это не занимает особо, 5 минут, 1 минута, буквально». (И1-2)

Отметим, что к подписанию обращений на порталах ЭД респонденты, уже получившие собственный опыт, относятся более или менее осознанно. По их словам, чтобы мотивировать к подписанию, проблема (предмет обращения или петиции) должна либо очень



сильно затронуть («задеть») их своей актуальностью и остротой, либо непосредственно затрагивать их личные интересы.

«Меня могут мотивировать какие-то проблемы, которые непосредственно касаются меня, моей семьи, места, где я проживаю, и так далее». (И1-7)

«Чем больше я какими-то теми проблемами, которые меня лично не интересуют, буду подписывать, тем... мне кажется, это будет обесцениваться. У меня такое ощущение... Только если очень сильная проблема, я начинаю приглашать. Проблема, которую я считаю, за нее нужно высказать свое мнение. Например, как по Болотному делу». (И2-5)

По данным массового опроса, декларируемая готовность к участию в подписании обращений и петиций оказалась довольно высокой – в совокупности две трети респондентов заявили, что уже подписали или подписали бы обращение, если бы у них была такая возможность, столько же – что допускают для себя участие в инициативах по подписанию обращений в будущем (Рис. 3.7 и 3.8).



Здесь следует иметь в виду, что вопрос о возможности участия в подписании обращения задавался после вопросов об оценке экологической ситуации в городе, что могло настроить респондентов на определенный ответ. К тому же в ходе интервью многие из них впервые узнали и о самой возможности размещения публичных обращений, и о том, что в интернете было размещено обращение об экологической ситуации в Новомосковске, и о том, что его подписали несколько сотен жителей города. Отсюда можно допустить, что высокий показатель готовности к участию в подписании обращений, полученный в ходе опроса, является не более чем декларируемым проявлением солидарности, не требующей, по сути, никаких реальных усилий. Напомним, что соотношение сообщивших о том, что они знали о размещении в интернете обращения с требованием остановить химические выбросы в Новомосковске, и заявивших, что они подписывали это обращение, составило 43% к 5%.



Тем не менее, результаты опроса показывают важность работы по информированию граждан о возможностях, предоставляемых новыми информационно-коммуникационными технологиями для инициирования общественных обсуждений, принятия совместных решений, объединения вокруг общих социально-значимых проблем и т.д. Порталы ЭД потенциально могут стать инструментом активизации гражданской ответственности и вовлечения населения в общественную деятельность (о барьерах и перспективах ЭД см. раздел 3.4.).

3.4. Барьеры на пути использования и перспективы развития технологий электронной демократии

В предыдущих подразделах были описаны некоторые барьеры и препятствия на пути развития технологий электронной демократии в России. *Низкая информированность населения о современных электронных технологиях демократии; сравнительно низкие оценки эффективности использования электронных технологий демократии для решения актуальных социально-экономических проблем, безусловно, не способствуют их активному продвижению.* В настоящем разделе будет продолжено описание препятствий к развитию ЭД, основанное на результатах интервью с «подписантами» обращений и массового опроса населения Новомосковска.

Очевидно, что развитие технологий электронной демократии и расширение их применения за счет массового вовлечения граждан наталкиваются на объективное препятствие, которое можно обозначить как недостаточный уровень интернетизации в стране и недостаточный уровень интернет-грамотности населения. На факт отсутствия интернета указывали многие участники интервью.

«Я думаю, может, но когда у нас народ станет еще более грамотным в использовании интернета. Потому что все-таки, у нас, я считаю, большие города, может быть, районные центры – там покрытие интернета большое. А чуть глубже – там какой интернет?.. Я думаю, в первую очередь, это будет техническое препятствие. Потому что у нас большие площади страны не покрыты интернетом». (И2-1)

«Интернет у нас, я не знаю, Москва, Питер, а так, в общем, и в целом, я думаю, еще не скоро это будет, когда наши люди будут пользоваться этими ресурсами. Конечно, есть барьеры. В первую очередь, это возраст. У нас большая часть населения, это все-таки, не молодые люди, а пенсионеры и так далее, и тому подобное. И плюс, у нас газ-то не везде есть, а вы хотите, чтобы у нас интернет был везде». (И2-7)

«И, конечно, компьютеризация. Надо, чтоб компьютеры были у всех. И доступны всем. Совершенно не обязательно наверное, у всех, но в библиотеках побольше, и еще какие-то центры, куда люди могут прийти. Надо, чтоб были буквально в каждом квартале компьютеры. Ну и, конечно, интернет в отдаленные всякие поселки». (И1-6)

Кроме наличия интернета для успешного внедрения ЭД необходимо повышение интернет-грамотности населения, особенно это касается возрастных категорий граждан. Были высказаны определенные претензии к порталам ЭД (в частности, «Демократору.ру»), интерфейсы которых некоторым респондентам представляются не слишком понятными и простыми.

«Ну, меня это особо не смутило, только с первого раза. Но у людей более старшего поколения возникали вопросы, как зарегистрироваться, какие поля называть, где нужно заполнять, на что нажимать. Иногда кнопка не срабатывала. Что-то такое было, я уже точно не помню. Да, я думаю, больше люди старшего поколения не очень знакомы. И то, что наверное, не все захотели бы зарегистрироваться, прежде, чем зайти и проголосовать. Это надо зарегистрироваться,



все пол заполнить, это какое-то время занимает. Проще просто проголосовать без регистрации». (И1-7)

«Женщина 50-60 лет, если захочет написать обращение, она может на Демократоре не разобраться. Даже на том простом и понятном, который был». (И1-1)

Результаты массового опроса показали, что значительная часть жителей Новомосковска (43%) не пользуется интернетом вообще, а ежедневной практикой это является лишь для немногим более трети горожан (Рис. 3.9). С увеличением возраста доля тех, кто никогда не пользуется интернетом растет: в возрастной категории 45-54 года она составила 52%, в категории 55-64 года – уже 63%, а среди респондентов в возрасте старше 65 лет – 96%. Понятно, что наиболее активны в плане пользования интернетом молодежь, лица с высшим образованием и наиболее обеспеченные категории граждан.

Рисунок 3.9. Распределение ответов на вопрос «СКАЖИТЕ ПОЖАЛУЙСТА, ПОЛЬЗУЕТЕСЬ ЛИ ВЫ ЭЛЕКТРОННОЙ СЕТЬЮ ИНТЕРНЕТ, И ЕСЛИ ДА, ТО КАК ЧАСТО?» (в % от всего населения)



При этом опыт общественной активности в интернете имеют очень мало жителей Новомосковска, эти практики распространены крайне слабо; в том числе о том, что им приходилось подписывать петиции и обращения в интернете, заявили лишь 7% интернет-пользователей (или около 4% от всего населения города) (Рис. 3.10).

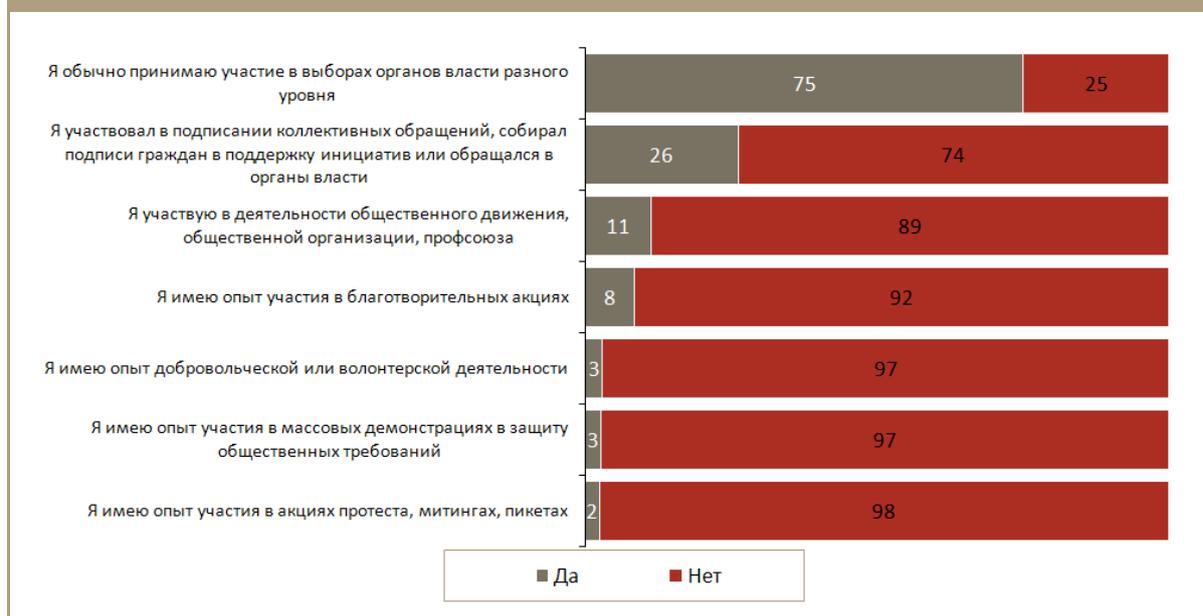
Рисунок 3.10. Распределение ответов на вопрос «СКАЖИТЕ, ПОЖАЛУЙСТА, ЧТО ИЗ ПЕРЕЧИСЛЕННОГО ВАМ ПРИХОДИЛОСЬ ДЕЛАТЬ В ИНТЕРНЕТЕ ЗА ПОСЛЕДНИЕ ПОЛГОДА-ГОД?» (в % от тех, кто имеет опыт пользования интернетом)





Низкая активность населения на массовом уровне, по мнению участников интервью, является одним из препятствий развития электронной демократии в России. В ходе опроса была предпринята попытка выявить уровень общественной активности жителей Новомосковска (см. Рис. 3.11). Распространенной формой активности является только участие в выборах (75% респондентов). Около четверти участников опроса сообщили о своем участии в подписании коллективных обращений, сборе подписей или об обращении в органы власти. Остальные практики распространены слабо (волонтерство, благотворительность, участие в протестных акциях, в деятельности общественных движений).

Рисунок 3.11. Распределение ответов на вопрос «СКАЖИТЕ, ИМЕЕТЕ ЛИ ВЫ ОПЫТ УЧАСТИЯ В РАЗЛИЧНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ДЕЙСТВИЯХ ПО РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ ГОРОДА, РАЙОНА, ПРЕДПРИЯТИЯ?» (в % от всего населения)



Следует заметить при этом, что вопрос о том, *от кого больше зависят перспективы электронной демократии в России – от активности граждан или от позиции властей*, заданный инициаторам и «подписантам» анализируемых обращений, не выявил единства в мнениях. Часть «подписантов» считают, что развитие ЭД в большей степени зависит от позиции властей, и что именно власти сегодня создают барьеры для ее развития: выше уже отмечалось, что отсутствие обратной связи снижает доверие граждан к власти и не способствует росту общественной активности с использованием технологий электронной демократии.

«Развитие электронной демократии... Если мы берем случай какой-нибудь, что какая-то серьезная петиция собирает большое количество голосов, и власть срывает на эту петицию, я представляю, какой сильный будет толчок на развитие всех этих площадок, когда все уже поймут, что это работает. Поэтому да, пока власть старается от этого дела как-то отгородиться, развитие площадок будет не сильно вперед идти». (И2-8)

«Мне кажется, зависит от того, насколько власть будет сама воспринимать эти электронные порталы. Если они будут обращать внимание, если для них это будет каким-то аргументом, чтобы самому на это обратить внимание и самому разобраться, то может быть, это будет эффективно... Все зависит, все-таки, со стороны государства. Может быть, это когда-то где-то пропишется... Например, если проблема набирает столько-то голосов, то ее уси-



ленно начинают решать органы муниципальной власти. Но если это нигде не прописано, это зависит только от этих органов, как они на это смотрят». (И2-6)

«Если в принудительном порядке не закроют данного вида сайты, а если они как-то будут проявляться, и голосовавших на этих сайтах не будут преследовать, тогда наверное, перспективы электронной демократии в России весьма туманны. А если это будет адекватно восприниматься действующей властью, оно имеет достаточно... не хочу сказать, что широкие перспективы, но оно имеет возможность развития в нашей стране». (И2-2)

Массовый опрос подтвердил, что население в своей значительной части относится к инициативам власти с недоверием, в том числе, это распространяется и на создание площадок электронной демократии: если треть жителей Новомосковска (33%) согласились, что *«через создание площадок электронной демократии органы власти хотят привлечь население к участию в решении проблем и управлению»*, то другая треть (и даже чуть больше – 38%) подозревают, что *«с помощью площадок электронной демократии власть стремится отвлечь население от решения реальных проблем»*. Безусловно, подобные настроения не способствуют расширению числа «подписантов» обращений и петиций на порталах ЭД.

Тем не менее, многие участники интервью выразили мнение, что развитие ЭД в большей степени зависит от активности граждан, чем от позиции властей, и именно граждане своим активным стремлением участвовать в решении острых социальных проблем могут принудить власти прислушиваться к общественному мнению.

«Я думаю, активность граждан тут играет огромнейшую роль. Даже на нашем примере можно посмотреть, потому что инициаторы данных обращений, они до сих пор добиваются своего. И соответственно, возможно, сейчас Демократор сделал свое дело. Возможно, если там будет еще какой-то запрос сделан на электронное голосование, касающееся Долгоозерной улицы, я думаю, что опять люди будут привлечены для голосования, после разъяснений». (И2-2)

«Я думаю, это еще зависит от менталитета людей. Потому что приходилось сталкиваться с чем? Говоришь: "Зайди, проголосуй". "А зачем? Это все равно ничего не решит". Это еще может быть менталитет. Тут скажем так, в некоей этой борьбе познакомившись с довольно большим количеством людей, я понял, что потихонечку этот менталитет начинает меняться. Потому что у нас там есть ребята и 18-летние, которые помогают, и мне 42, есть там и 50 и 60-летние люди, которые можно сказать, помогают в нашей борьбе. Потому что потихоньку менталитет меняется. И я думаю, когда народ окончательно поймет, что он в состоянии решать вопросы с этой властью, то и эти электронные средства, типа Демократора, начнут больше работать. И тогда уже люди начнут голосовать активнее, и соответственно, можно будет набирать и 100 тысяч подписей, чтоб это шло как законодательная инициатива». (И2-1)

«Я думаю, что конечно прежде всего, от активности граждан... Чем больше будет обращений, чем более будут активны граждане, то власти придется прислушиваться к мнению граждан. Потому что когда приходит одно обращение, это одно дело, а когда приходит 101 обращение, это уже другой разговор». (И2-10)

Известно, что разные порталы ЭД предлагают разные правила авторизации – у одних регистрация как таковая отсутствует и можно войти на сайт через социальные сети; у других нужно указать свой телефон или электронный адрес; на портале «Общественная российская инициатива» (РОИ) система авторизации не очень простая – либо по паролю СНИЛС, указанному в свидетельстве обязательного пенсионного страхования, либо через другие инструменты, созданные для работы с порталом государственных услуг (нужно осуществить вход на портал «Электронное правительство ЕСИА»). С одной стороны, такая система авторизации и аутентификации позволяет защитить инициативы от накрутки при голосовании, с другой – служит некоторым препятствием для желающих



подписать то или иное обращение, но при этом не раскрывать личную информацию. Подтверждение этого предположения можно найти в интервью с «подписантами» :

«Я думаю, что да. Бывали моменты, когда отправляя людям ссылку на голосование на Демократоре, были отказы без объяснения причин... так как человек мог вступить в группу, посмотреть, познакомиться, и были отказы с объяснением "мне это не интересно" или без комментариев. Скорее всего, это боязнь того, что будет вычислен IP-адрес, с которого поступил голос, и через какое-то время... Это мое предположение, но я не отрицаю такого варианта».
(И2-2)

Опасения в связи с предоставлением личной информации при подписании обращений были высказаны и в ходе массового опроса населения Новомосковска, причем уровень тревожности довольно высок: около трети респондентов опасаются, что «подпись обращения в интернете может обернуться против граждан» (Рис. 3.12). Страх перед возможными санкциями за участие в подписании обращений и петиций, очевидно, еще присутствующий в настроениях части российского общества, безусловно, не способствует развитию ЭД. Как сказал один из «подписантов», отвечая на вопрос о перспективах электронной демократии, «самое главное, чтоб граждане перестали бояться высказывать свое мнение, которое может быть отлично от мнения властей». (И2-10)

Рисунок 3.12. Распределение ответов на вопрос «Я БУДУ ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНО ЗАЧИТЫВАТЬ ВАМ ПАРЫ СУЖДЕНИЙ, СКАЖИТЕ, С КАКИМ ИЗ НИХ ВЫ В БОЛЬШЕЙ СТЕПЕНИ СОГЛАСНЫ?» (в % от всего населения)



В ходе интервью респондентам также задавался вопрос о возможностях манипулирования общественным мнением посредством площадок электронной демократии (то есть через «накручивание» голосов, создание «альтернативных» обращений заинтересованными сторонами и сбор подписей в их поддержку, как это было в случае со строительством храма в Санкт-Петербурге). При этом некоторые респонденты отмечали, что впервые заставил их задуматься о такой возможности вопрос, заданный им в ходе интервью.

В целом, можно сказать, что авторы и «подписанты» обращений довольно высоко оценивают свою грамотность в области манипулирования их мнением, и, как они считают, никакая сила не сможет заставить их проголосовать за проблему, которая не является для них актуальной. Часть респондентов даже отмечали, что перед тем, как проголосовать за какое-то обращение, они пытаются найти информацию относительно описываемой ситуации в дополнительных источниках.

Говоря о потенциале «накрутки» голосов, респонденты отмечали такую возможность с двух сторон – как со стороны самих подписантов, так и со стороны администрации порталов. Так, например, по своему опыту голосования респонденты отмечали, что некоторые порталы позволяют голосовать несколько раз - в разные дни, из разных браузеров.



ров, с разных компьютеров, и т.п. С другой стороны, некоторые респонденты отмечали, что слышали о том, что на некоторых порталах происходит искусственное увеличение («накрутка») голосов (в частности, речь шла о «статистических аномалиях» в распределении голосов на портале «РОИ») – что, конечно, не добавляет доверия к площадкам ЭД.

Таким образом, существование таких проблем также является барьером развития электронной демократии, поскольку может вызывать сомнения в подлинности голосов как со стороны самих граждан, так и принимающих решения сторон. Следовательно, площадки ЭД должны быть, с одной стороны, достаточно защищенными, а с другой – достаточно открытыми. В настоящее время такой максимально защищенной площадкой является «РОИ», однако в связи с этим возникают и претензии к ее излишней сложности.

Представления участников интервью – инициаторов и «подписантов» анализируемых в рамках настоящего исследования обращений – относительно перспектив развития технологий электронной демократии в России можно охарактеризовать как сдержанно оптимистичные. Уровень оптимизма у разных респондентов хотя и разный, но спектр оценок довольно узок. Никто из участников интервью не говорил о полном отсутствии перспектив и сворачивании ЭД, речь шла скорее о том, какими будут временные рамки развития, и насколько безусловными или, напротив, зависящими от определенных условий представляются эти перспективы. Шаги, которые, по мнению «подписантов», следует предпринять для привлечения россиян к использованию площадок электронной демократии, представляют собой, по сути, способы преодоления препятствий и барьеров развития ЭД, озвученных ими в ходе интервью.

1. Повышать информированность россиян о современных технологиях электронной демократии, о площадках ЭД, их возможностях и т.д., вести разъяснительную работу.

«Интернет занял огромную часть нашей жизни. Просто побольше... чтоб люди знали, что есть такой портал. Где-то показать, рассказать об этом в тех же новостях. Просто дать новость, что есть такой портал Демократор, ребята, обращайтесь. То есть, в любом случае, должна быть реклама». (И1-2)

«Конечно, реклама обязательно должна быть. Потому что человек просто не знает, куда обратиться со своей проблемой, что есть такие организации, есть такие порталы, в которые можно вопрос задать, и тебя услышат, или хотя бы попытаются услышать». (И2-7)

«Наверное, должна быть более массовая осведомленность людей со стороны средств массовой информации, со стороны государственной власти, о том, что у людей есть возможность так же проголосовать путем подачи электронного голоса. И при этом человек, отдавший не безликий голос, опустив в урну бумажку, а человек, подавший голос в электронном виде, идентифицирующий себя, он должен быть защищен от преследования по той или иной проблеме. Вот если бы люди чувствовали, что они свободно выразили свой голос, и что они будут достойно, и их голос будет принят, я думаю, огромное количество людей голосовало бы и в электронном виде». (И2-2)

2. Для преодоления недоверия к информационно-коммуникационным технологиям ЭД и привлечения граждан в рамках информационной работы пропагандировать положительные примеры решения проблем с помощью размещения обращения на порталах ЭД, «истории успеха» обращений.

«И рассказывать, и доносить, и безусловно истории успеха. Конечно, это безусловно. Это даже прямо вот в первую очередь, безусловно». (И2-7)



«Плюс какие-то примеры приводить. Например, там есть уже решившиеся проблемы, был такой раздел. И не решенные проблемы... И естественно это будет уже надежда на решение твоей проблемы». (И1-8)

«Рекламу среди населения. Реклама во всех средствах массовой информации. Конечно же. И плюс истории успеха, что вот здесь было так, а стало так... Вообще реклама двигатель прогресса». (И2-4)

«На мой взгляд, отчасти тут будет например, зависеть от журналистов. Когда какие-то моменты, когда народ выигрывает какие-то дела против власти, когда народ не согласен с администрацией города, и он решает какие-то вопросы через суды, может быть, через средства электронной демократии и так далее. И чем активнее журналисты это будут освещать, тем самым они будут другим показывать, из других городов, сел, деревень, что можно решать эту проблему, эта проблема решаемая, и можно добиваться своего. Что представители власти, губернаторы и так далее это не истина в последней инстанции. Последней инстанцией должен быть народ». (И2-1)

«Надо больше говорить о победах. У нас как правило, люди, когда выигрывают суд какой-то, к концу дела они уже уставшие, и никто не говорит: "Мы победили, смотрите, какой хороший пример, обращайтесь к нам за помощью, мы вам совет дадим". Все уже победили – слава господи! Живем дальше спокойно... А когда у людей проблема только назревает, вот они кричат о ней. Может быть больше о победах говорить». (И2-9)

«А если будет постоянное такое из электронных средств, пиариться в СМИ, в Яндексе, в интернете где-то, так, чтобы люди реально понимали, что есть такое средство, и его можно использовать. Ну, и второй момент, доказать, что именно исходя из результатов этой инициативы было принято какое-то решение на городском уровне, чтоб люди понимали, что они там поставили галочку, и это не филькина грамота, а это реальная основа для принятия решения». (И2-11)

3. Расширять уровень компьютеризации и интернетизации в стране, повышать интернет-грамотность населения, особенно в старших возрастных группах.

«Конечно, компьютеризация. Надо, чтоб компьютеры были у всех. всех. И доступны всем». (И1-4)

«Во-первых, у нас огромная часть населения, которая без интернет вообще и без компьютеров. Те же большинство пенсионеров и так далее. Соответственно, возможно сделать для тех же пенсионеров возможность прийти куда-то и проголосовать. Совсем если примитивно – офис, где сидит оператор за компьютером, и говорит, что хочет поддержать решение такой-то проблемы, и соответственно, оператор ее регистрирует, и она голосует. Это такой минимальный шаг. И конечно разъяснительная работа с теми, у кого есть возможность это сделать, но кто до сих пор не делает. То есть, как-то рассказывать людям о том, что они живут в обществе. Когда их зона комфорта заканчивается входной дверью, то это как-то не очень правильно. Но при этом не особо навязчиво, чтоб у людей отторжение не Вызвать от всего этого дела. То есть, да, привлекать таких людей, объяснять им». (И2-8)

«А что касается старшего поколения, например, у нас в городе при городской центральной библиотеке уже несколько лет функционируют курсы бесплатные для пенсионеров по обучению пользованию компьютером. Моя хорошая знакомая ходила на эти курсы, и что-то для себя там почерпнула». (И1-3)

4. Упрощать интерфейсы порталов, делая их более доступными для людей разного возраста, уровня образования и владения компьютером.

«Если бы нас работало то, что есть, я то я не думаю, что нужно еще больше демократизировать и развивать. Самое главное – все должно быть интуитивно понятно людям, которые не в теме. То есть, ты заходишь на сайт и у тебя должно быть как для бабушки. То есть, подобные сайты должны быть абсолютно доступны. В плане развития, да, все должно быть более понятно. И возможно сделать что-то в плане онлайн консультирования. Потому что если есть проблема, не всегда человек знает, в какую инстанцию эту проблему отправлять... Но, может быть, еще сделать как на многих сайтах сейчас есть – онлайн консультирование, такой баннер в уголочке. Это было бы более понятно и более доступно. Если это будет более до-



ступно, не будет такого, что этим смогут воспользоваться только продвинутые пользователи интернета, к коим, в принципе, я себя отношу». (И1-1)

4. Изложенные выше меры по развитию ЭД являются более или менее понятными способами преодоления препятствий и барьеров, о которых говорили участники интервью (естественно, без описания механизмов их реализации). При этом, как было показано выше, респонденты видят и другие препятствия, способы преодоления которых не столь очевидны и просты. Речь идет, в первую очередь, о позиции властей в отношении коллективных обращений, размещаемых на порталах ЭД. По мнению многих респондентов, представители власти зачастую отделяются от таких обращений отписками, и сегодня отсутствует механизм (в том числе, правовой) регулирования взаимодействия между «подписантами» и адресатами обращений. Некоторое исключение, напомним, составляет только портал «Общественная российская инициатива», который создан во исполнение указа Президента РФ от 4 марта 2013 года N 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», содержащего принципы реагирования на инициативы граждан, набравшие необходимое число подписей (вместе с тем нужно отметить, что необходимое количество голосов на этом портале, позволяющее отправлять обращение на рассмотрение властью, набирают лишь единицы публикуемых инициатив).

Участники интервью рассуждали о необходимости налаживания конструктивных взаимоотношений между гражданами, размещающими и подписывающими обращения, и органами власти, однако большинство из них не смогли сформулировать конкретные шаги для достижения этой цели.

«Я думаю, перспективы [у ЭД в России] есть, и хорошие. Например, если все больше каких-то органов местного самоуправления будут на это обращать внимание и пытаться это продвигать, то я думаю, в перспективе можно сделать очень даже все интересно. Например, прямые обращения к тому же мэру и так далее. Это нужно все налаживать, а так, конечно...». (И2-6)

Если не принимать во внимание лозунговые заявления о необходимости «развивать демократию», «либерализовать власть», «отправить правительство в отставку», и т.п., можно отметить, что лишь в некоторых интервью прозвучала мысль о необходимости законодательного регулирования функционирования порталов ЭД и взаимодействия между гражданами и адресатами обращений (петиций, инициатив и т.д.) посредством этих площадок.

«Вы же знаете, у нас все на электронные рельсы переводят. Это медленно, но есть. Есть документооборот. Все это тяжело конечно, но ... Я думаю, что так. А как еще это можно выстроить, чтобы это заработало? Можно законодательством. Если кто-то будет в суды подавать, скажет: "Мы направили, а от вас нет ответа, нет реальных действий". Законодательно. И я вообще имею в виду, если люди начнут конкретно... Не то, что пассивно отправил свой голос и ладно. А вот реально люди, кто за этим Демократором стоит, они начнут подавать в суд. "Почему мы направили, а вы соответствующим образом не отреагировали? Вот столько-то подписей было. Где с вашей стороны действия?" Это надо законодательно сделать». (И1-9)

«Факторы успеха – пожалуйста, если законодательно наши депутаты, что в Думе, что в ЗАК-Се примут такой закон, что обязательно создать Комитет по рассмотрению электронных обращений, проверять их на юридическую составляющую, то тогда уже правительству будет труднее отбрыкаться от этих электронных писем. Но у нас правительство такое – создаст Комитет, который все будет спускать вниз, а не вверх. И опять все будет по старинке. Не



знаю. На самом деле, правительство надо менять. Либо заставлять его работать, либо менять». (И2-10)

Таким образом, участники опроса – инициаторы и «подписанты» обращений на портале «Демократор.ру» в целом довольно оптимистично воспринимают перспективы развития электронной демократии, хотя и видят для этого довольно много препятствий на сегодняшний день. Барьеры развития ЭД, лежат, по мнению респондентов, совершенно в разных плоскостях – от низкой гражданской активности населения, его недоверия к властным органам, от позиции самой власти в отношении общественных инициатив «снизу», до проблем отсутствия полноценной интернетизации и компьютеризации в России, низкой интернет грамотности особенно в старших возрастных группах.

Превращение существующих технологий электронной демократии в полноценный инструмент организации коллективных действий, участия граждан во взаимодействии с органами государственной власти и местного самоуправления, выражения общественных интересов и защиты прав и свобод граждан потребует значительных усилий и от граждан, и от власти. «Подписанты» обращений, принявшие участие в исследовании, вполне реалистичны, и считают, как выразился один из участников, что *«... еще долгое время в нашей стране это будет носить больше информационный характер, нежели именно решающий характер»*. Тем не менее, уже сегодня, как показало исследование, использование технологий ЭД начинает играть позитивную роль в вовлечении граждан в общественную деятельность и в привлечении внимания властей к актуальным социальным проблемам.



Резюме по итогам исследования

1. В настоящее время в России действует около десятка крупных площадок публичных обращений (петиций) и открытого голосования (включая международные). Первым запущенным в России проектом является позиционирующий себя как независимый проект «OnlinePetition.ru», который стартовал в 2007 году. Затем начали свою работу еще несколько порталов электронной демократии: «Демократор.ру», сайт движения «Просто россияне», считающиеся «оппозиционными» проекты «AlterRussia» и «Демократия 2», международный «Change.org», «Avaaz.org» и другие. Первые попытки запустить площадку электронной демократии – «Единый портал электронной демократии» - от лица государства были предприняты еще в 2010 году, но попытка не оказалась успешной. В 2013 году во исполнение указа Президента РФ был запущен новый государственный портал «Российская общественная инициатива». В то же время подобная площадка появилась и у партии КПРФ.
2. Работающие площадки публичных обращений (петиций) и открытого голосования серьезно различаются по ряду параметров: по размеру (числу пользователей и поданных обращений); по предоставляемому функционалу; по возможности получения публичного ответа от субъекта, которому направлено обращение; по степени сложности доступа на площадку (регистрации, аутентификации и голосования); по количеству голосов (подписей), необходимых для дальнейшей работы с обращением, и возможности учитывать только голоса поддержки или голоса «за» и против»; а также по политической ориентации (провластные, оппозиционные, независимые).
3. Статистический анализ обращений на трех выбранных площадках - «OnlinePetition.ru», «Российская общественная инициатива», «Демократор.ру» - и контент-анализ обращений на последнем выявили следующие особенности их использования:
 - В подавляющем большинстве случаев адресатом обращений являются органы власти федерального уровня; в свою очередь, власти регионального и муниципального уровня сравнительно чаще, чем федеральные власти, выступают в обращениях в качестве «обвиняемых» в существовании заявленных проблем; подтверждается одна из гипотез исследования, согласно которой *«в последние несколько лет наблюдается тренд к снижению доверия органам власти низового и среднего уровня, выражающийся в том, что граждане стали чаще апеллировать к федеральным властям при решении каких-либо проблем, даже имеющих локальное значение»*;
 - Уровень реализации обращений (решения проблем) является весьма низким; решенные проблемы составляют единицы от числа поданных обращений. Это может быть связано как с невысоким уровнем реакции власти на подобные обращения, но также и с тем, что значительная часть обращений не представляет собой готовое (адекватное по тематике и оформлению) обращение к органам власти.
 - Количество поданных голосов (собранных подписей) в большинстве случаев является низким. Так, на портале OnlinePetition.ru 84% обращений не получают более 30 голосов. На площадке РОИ половина обращений (50%) собирают от 51 до 200 голосов, а более 200 голосов получают 35% обращений (из них всего 9% -



более 1000). При этом необходимый минимум голосов, который должно набрать обращение на РОИ для дальнейшего запуска, на федеральном уровне и в субъектах России численностью населения более 2 млн. составляет не менее 100 тыс. голосов в поддержку, а на региональном и муниципальном уровнях – не менее 5% от численности зарегистрированного населения. Очевидно, что большинство инициатив не рассматриваются органами власти; в настоящий момент на «РОИ» более 100 000 голосов набрали только 3 обращения, в категории решенных находится всего 7 обращений.

- Количество обращений значительно различается по регионам и федеральным округам. Самым активным регионом является г. Москва, далее идут Московская область и г. Санкт-Петербург. В «первых рядах» находятся также Краснодарский край, Самарская, Ростовская, Нижегородская, Свердловская области;
 - С тематической точки зрения обращения весьма разнообразны и затрагивают широкий спектр социально-экономических и общественно-политических проблем. Однако распределение различных тем обращений в их общей совокупности оказалось весьма равномерным – каких-либо тем, существенно доминирующих в обращениях граждан на анализируемой площадке, не выделилось.
 - По типу обращений на портале «Демократор.ру» *жалобы* (на нарушение прав или законных интересов гражданина либо общественных интересов) существенно преобладают над *предложениями* (направленными на совершенствование работы органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц);
 - Чаще инициаторы (авторы) обращений на портале «Демократор.ру» выступают от своего собственного имени, чем от имени организации или группы лиц;
 - Существенное большинство обращений на портале «Демократор.ру» существенно не выходит за пределы населенного пункта проживания их авторов. Более того, общегородские проблемы представлены в обращениях в меньшем объеме, чем проблемы, локализованные в пределах дома, двора или микрорайона;
 - Декларируемая готовность авторов обращений на портале «Демократор.ру» к протестным действиям в случае, если проблема, заявленная в обращении, не будет решена, невелика. Такие указания содержатся лишь в 8% обращений, при этом в основном характер потенциального протеста ограничивается угрозами пожаловаться в вышестоящие инстанции.
 - Значительная часть обращений на портале «Демократор.ру» (40%) не имеет адресата обращения, наделяемого способностью решить существующую проблему. Это может говорить как о невысоком знании авторами структур, в которые нужно обращаться по таким вопросам, так и о неверном понимании гражданами цели портала, когда он из инструмента связи населения с властью становится очередной «инстанцией».
4. Анализ конкретных кейсов - конкретных обращений, размещенных на портале «Демократор.ру», посредством реализации качественных и количественных опрос-



ных процедур позволил углубить и расширить выводы, характеризующие текущую практику использования технологий электронной демократии:

- Исследование подтвердило гипотезу о том, что и поводом для публичных обращений (петиций), и мотивом для их подписания в большинстве случаев являются стремление обратить внимание и решить проблемы, затрагивающие лично инициаторов и «подписантов» либо их близкое окружение. Существенно реже обращения (петиции) по своему содержанию затрагивают социально-значимые проблемы более широкого масштаба, не касающиеся напрямую и не ущемляющие прямо интересы, права и т.п. инициаторов и «подписантов». Аналогичный вывод следует и из итогов статистического и контент-анализа обращений;
- Инициаторы и «подписанты» публичных обращений на порталах ЭД в своей значительной части довольно молодые люди (но не молодежь 18-24, а люди более зрелого возраста - 25-45); с высоким образованием; они активные пользователи интернета, многие из них - социально активные граждане, имеющие опыт участия в различных общественных действиях;
- Гипотеза исследования, согласно которой *«Сообщество инициаторов и «подписантов» представляет собой довольно закрытую группу людей, имеющих общие связи и довольно гомогенные характеристики. Ввиду обособленности группы, обмен информацией не выходит за ее пределы, что затрудняет вовлечение в сообщество новых участников из числа жителей территории, которые могут не знать о существовании петиции и сборе подписей, даже если проблема, ставшая объектом петиции, затрагивает их интересы»*, скорее не подтвердилась. Безусловно, многие «подписанты» связаны (чаще опосредованно, чем непосредственно) через социальные сети, по которым, в том числе, шла информационная рассылка, многие даже знакомы между собой, но это сообщество не является закрытым сообществом знакомых, обменивающихся информацией исключительно друг с другом;
- Исследование, с одной стороны, показало, что информационные системы электронной демократии потенциально несут в себе возможность для развития инициативы, солидаризации и консолидации граждан в деле их вовлечения в принятие управленческих решений органами государственной власти и местного самоуправления. С другой стороны, были выявлены препятствия и барьеры для развития ЭД;
- Одним из барьеров на пути использования технологий электронной демократии в современном российском обществе является слабая осведомленность населения как о существовании систем электронной демократии, так и самом понятии «электронная демократия»;
- Препятствует развитию ЭД недостаточный уровень интернетизации населения, а также низкий уровень интернет-грамотности, особенно в старших возрастных группах;
- Серьезным препятствием к развитию ЭД являются низкие оценки эффективности использования современных технологий электронной демократии. Предполагается, что низкие оценки эффективности не способствуют тиражированию по-



зительного опыта и, как следствие, расширению привлечения граждан к использованию новых технологий, росту их вовлеченности в решение актуальных социальных проблем. Согласно данным статистического анализа, сегодня уровень реализации обращений (решения проблем) является весьма низким. Да и как показали опросы, размещение публичных обращений пока может рассматриваться не как самостоятельный (самодостаточный), а как дополнительный инструмент решения актуальных социальных проблем, поскольку решить проблему только посредством размещения обращения и сбора необходимого числа подписей практически невозможно;

- При этом исследование показало, что инициаторы и подписанты обращений оценивают их эффективность не только с точки зрения решения проблемы и достижения целей обращения (помогло или не помогло обращение решить проблему), но и с точки зрения других эффектов, которые были достигнуты после размещения обращения и сбора подписей. Суть первого эффекта состоит в привлечении к проблеме широкого круга людей и информировании их либо о проблеме, либо шире – о ситуации в городе, области, стране. Безусловно, важным с точки зрения эффективности технологий электронной демократии является также их потенциал сплочения, объединения граждан, их вовлечения в коллективные действия. Т.е. хотя вероятность решить проблему с помощью обращений на порталах, по оценкам инициаторов и «подписантов» таких обращений, невысока, для многих граждан участие в подписании обращений на порталах может стать первым шагом на пути к гражданской активности, к участию в коллективных действиях и т.п.
- К числу барьеров развития ЭД в России следует отнести низкую социальную активность граждан. В частности, как показал опрос населения Новомосковска, несмотря на довольно высокую декларируемую готовность подписать обращение («если бы была такая возможность»), заявили, что реально подписывали анализируемое в рамках исследования обращение на портале «Демократор.ру», только 5% жителей города (хотя знали об обращении, по их словам, более 40% участников опроса);
- Безусловно, одним из главных препятствий, по мнению участников исследования, является позиция представителей власти; как правило, в отношении электронных обращений власти ограничиваются отписками, и сегодня отсутствует законодательство, регулирующее взаимоотношение адресатов обращений и их инициаторов. Некоторое исключение составляет созданный по указу президента РФ портал «РОИ», но количество подписей, необходимых, чтобы направить инициативу на рассмотрение органам власти, столь значительно, что шанс собрать такое число весьма невелик;
- Другим препятствием для распространения практик обращения к порталам электронной демократии может быть представление о том, что с помощью таких порталов возможны манипуляции общественным мнением. В целом, опрос показал, что респонденты довольно положительно оценивают свои возможности по распознаванию манипуляций; между тем, отмечалась потенциальная возможность «накрутки» голосов как со стороны граждан, так и со стороны администрации площадок. Следовательно, площадки ЭД должны быть, с одной



стороны, достаточно защищенными, а с другой стороны, достаточно открытыми. В настоящее время такой максимально защищенной площадкой является «РОИ», однако в связи с этим возникают и претензии к ее излишней сложности.

- Шаги, которые, по мнению «подписантов», следует предпринять для привлечения россиян к использованию площадок электронной демократии, представляют собой, по сути, способы преодоления препятствий и барьеров развития ЭД, озвученных ими в ходе интервью: повышать информированность россиян о современных технологиях электронной демократии; пропагандировать положительные примеры решения проблем с помощью размещения обращения на порталах ЭД, истории успеха обращений; расширять уровень компьютеризации и интернетизации в стране, повышать интернет-грамотность населения; упрощать интерфейсы порталов, делая их более доступными для людей разного возраста, уровня образования и владения компьютером, при этом совершенствовать способы защиты от «накруток» голосов; развивать законодательство для регулирования функционирования порталов ЭД и взаимодействия между гражданами и адресатами обращений (петиций, инициатив и т.д.) посредством этих площадок;
- В целом участники опроса довольно оптимистично воспринимают перспективы развития электронной демократии, хотя и видят для этого довольно много препятствий на сегодняшний день. Превращение существующих технологий электронной демократии в полноценный инструмент организации коллективных действий, участия граждан во взаимодействии с органами государственной власти и местного самоуправления, выражения общественных интересов и защиты прав и свобод граждан потребует значительных усилий и от граждан, и от власти. Тем не менее, как показало исследование, использование технологий ЭД начинает играть позитивную роль в вовлечении граждан в общественную деятельность и в привлечении внимания властей к актуальным социальным проблемам. Вероятно, что порталы ЭД можно рассматривать как один из инструментов (пока скорее потенциальных, а не реальных) активизации гражданской инициативы, пробуждения общественного сознания, вовлечения россиян в решение социально значимых проблем и участие в управлении.