

Исследование результативности работы портала «Российская общественная инициатива»

Л.А. Видясова, Я.Д. Тензина

Университет ИТМО

bershadskaya.lyudmila@gmail.com, tensina.yaroslava@mail.ru

Аннотация

В статье описываются результаты исследования развития инструментов электронного участия в России. На примере портала электронных петиций «Российская общественная инициатива», проанализирована результативность сбора голосов за петиции и ход их дальнейших рассмотрений.

Для анализа была использована автоматизированная система мониторинга порталов электронного участия, разработанная в Университете ИТМО. В исследовании использовались данные о работе портала за период 2013–2017 гг. Результаты исследования показывают интерес общественности к portalу, публикации петиций и обращений, однако воздействие электронных петиций на практические изменения в принятии решений не велико.

Ключевые слова: электронное участие, электронные петиции, социальная эффективность, портал петиций.

1. Введение

Электронное участие, представляющее новые механизмы взаимодействия между государством и обществом, включает в себя различные инструменты, методы и технологии. В литературе имеются примеры исследований технологий электронного участия, однако вопрос об оптимальных критериях оценки их эффективности в научной практике остается не решенным.

Россия прилагает усилия, чтобы следовать глобальным тенденциям открытости правительства и взаимодействия с гражданами через Интернет, однако оценка результативности этих шагов является крайне сложной задачей.

В статье представлены результаты анализа работы портала электронных петиций «Российская общественная инициатива» за весь период его существования (2013–2017 гг.) с целью определения результативности петиций, опубликованных на нем.

2. Методология исследования

В рамках исследования был проведен анализ методик оценки инструментов электронного участия. Р. Медаглия при оценке сделал акцент на комплекс таких параметров, как действия, акторы, эффекты и контекстуальные факторы [1]. Другие исследователи подчеркивают большую роль измерения влияния институциональных факторов [2] и формы правления [3] на развитие инструментов электронного участия. Существует также подход, основанный на подсчете параметров веб-присутствия: разнообразие мультимедиа, синхронные и асинхронные каналы связи и т.д. [4]. Макинтош и Уайт предложили систему оценки [5], состоящую из критериев демократичности (презентация, взаимодействие, прозрачность, поиск консенсуса, политическое равенство, общественный контроль), проектных параметров (привлечение более широкой аудитории, получение лучшего информированного мнения, экономическая эффективность, предоставление обратной связи гражданам) и социально-технических индикаторов (использование, польза, удобство).

Исследовательская практика демонстрирует примеры влияния следующих факторов на развитие электронного участия: международные драйверы развития [6], характеристики человеческого капитала [7], масштаб технологического развития [8], уровень демократии, характер участия [9], процедуры принятия решений и их правовое регулирование [10], институциональное и политическое сопротивление [11], цифровой разрыв и уровень ИТ-навыков [7], трудности в регулировании отношений между федеральными, региональными и местными органами власти [12], реформаторская ориентация правительств [13], общие выгоды заинтересованных сторон [14], проблемы конфиденциальности и автономии [15], доверие к инструментам электронного участия [16], доверие к государственным учреждениям [17], наличие системы оценки прогресса [18], региональная дифференциация [19].

В настоящем исследовании мы попытались обратиться к международной практике и национальному контексту и провести анализ портала электронных петиций с использованием комбинации факторов и критериев.

Исследование было направлено на понимание того, приводит ли действие портала электронных петиций в России к реальным изменениям в политике. В качестве объекта исследования был выбран созданный по инициативе Президента России «Российская общественная инициатива» (РОИ). Портал появился в апреле 2013 года и получил такое название, поскольку он должен собирать инициативы граждан на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Чтобы проголосовать на портале, необходимо зарегистрироваться на Едином портале государственных и муниципальных услуг.

Процесс «жизненного цикла» инициативы начинается с размещения инициативы на портале РОИ (www.roi.ru) с присвоением уникального номера, после чего инициатива становится доступна для голосования. Сбор голосов в поддержку инициативы осуществляется в срок не более 1 года со дня размещения. В зависимости от уровня инициативы (федеральный,

региональный или муниципальный) установлены определенные значения по необходимому количеству голосов «За»:

- Федеральный уровень — не менее 100 тыс. голосов;
- Региональный уровень — для регионов с населением свыше 2 млн. — 100 000 (сто тысяч), для остальных — 5% от населения региона;
- Муниципальный уровень — 5% от населения муниципалитета.

В том случае, если инициатива в установленный срок набирает необходимое количество голосов в поддержку, она направляется на рассмотрение в экспертную рабочую группу федерального, регионального или муниципального уровня. Далее экспертная рабочая группа принимает мотивированное решение о реализации или отклонении инициативы.

В ходе исследования мы применили методологию кейс-стади, в рамках которого проанализировали количественные и качественные данные о работе портала. Мы использовали только данные, находящиеся в открытом доступе на портале РОИ.

Для количественного анализа данных была использована автоматизированная система мониторинга, которая использовала API портала РОИ и собирала данные по следующим параметрам:

- количество поданных инициатив;
- распространение инициатив по уровню, категориям и регионам;
- ход голосования за и против каждой инициативы;
- доля успешных инициатив.

Для качественного анализа была использована информация о петициях, опубликованных на портале и собравших необходимое количество голосов (раздел «Принято решение» <https://www.roi.ru/complete/>). Анализ размещенных документов проводился вручную, документы были представлены в виде текстов экспертных заключений в формате .pdf.

Исследование проводилось в марте 2017 года, все собранные данные отражают период с апреля 2013 года по март 2017 года.

3. Результаты исследования

Результаты исследования отражают эмпирически собранные данные о качественных и количественных критериях оценки результативности работы портала «Российская общественная инициатива».

3.1 Активность пользователей по публикации электронных инициатив

За исследуемый период система мониторинга собрала 9807 инициатив, опубликованных на портале, в следующей пропорции: 86,4% относятся к федеральному уровню, 7,7% — региональному и 5,9% — муниципальному уровню. Наиболее популярными областями для выдвижения инициатив являются транспорт и дороги, экономика и безопасность (рис.1).

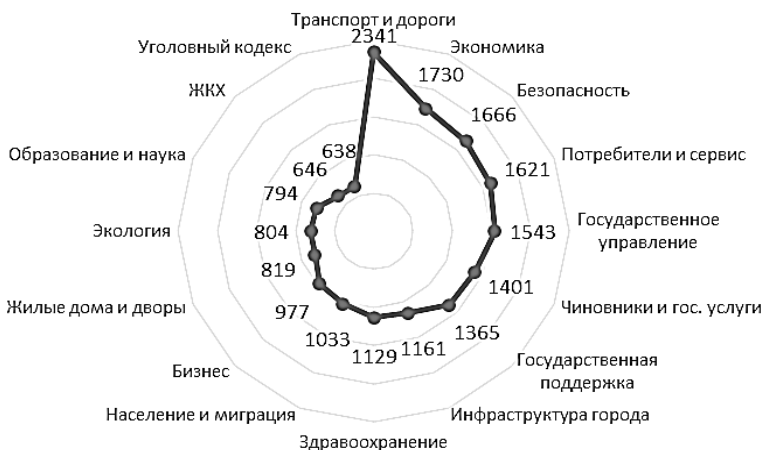


Рис. 1. Количество инициатив на портале РОИ по категориям, 2013-2017 гг.

В ходе исследования был обнаружен высокий уровень заинтересованности граждан в самом начале работы портала. В этот месяц был зарегистрирован рекордный поток инициатив (рис.2).

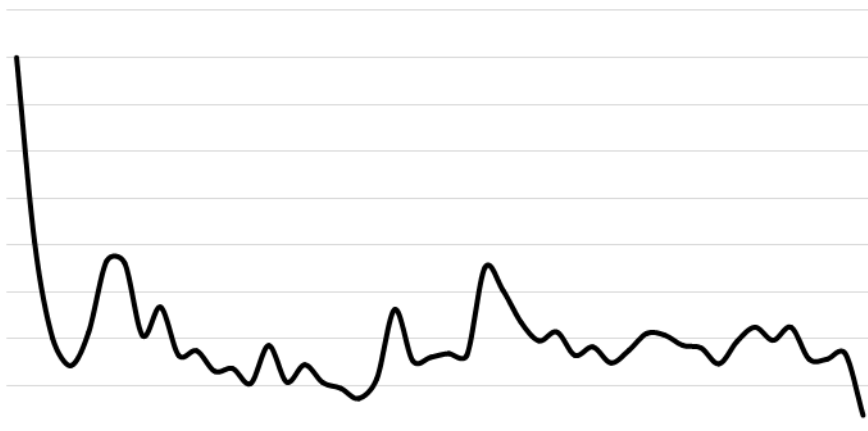


Рис. 2. Динамика количества размещенных инициатив на портале РОИ, 2013-2017 гг.

Поскольку портал предоставляет возможность оставить голос за или против инициативы, было проведено сравнение динамики сбора голосов обоих типов. Исследование выявило преобладание голосов в поддержку инициатив. Это означает, с одной стороны, определенную степень солидарности пользователей, а с другой – определенную целесообразность публикуемых предложений (рис. 3).

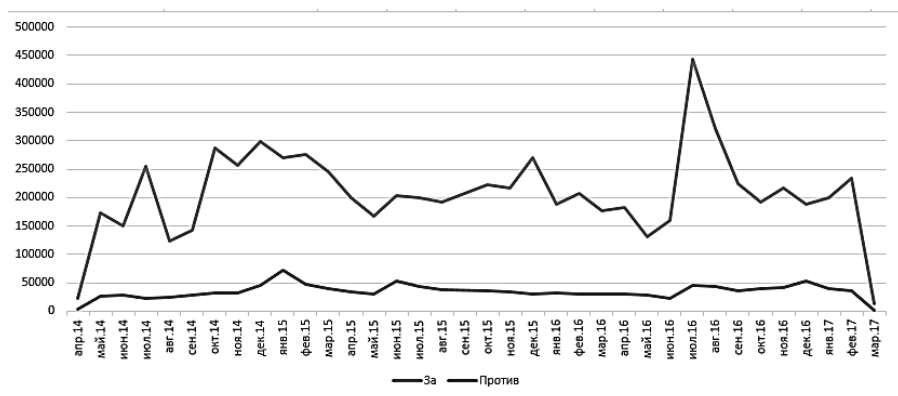


Рис. 3. Распределение голосов «за» и «против» на портале РОИ, 2014-2017 гг.

Возможность оставлять голоса против инициатив появилась на портале в 2014 году, поэтому данные на графике представлены, начиная с 2014 г.

На сегодняшний день среди 9799 инициатив, размещенных на портале РОИ, только 23 инициативы набрали более 50% от необходимого количества голосов. Все инициативы были размещены на федеральном уровне. Таким образом, в среднем лишь 0,16% инициатив набирают более 50% голосов по тем категориям, которые лидируют по количеству размещенных инициатив. Несмотря на активное размещение инициатив по категориям «Государственная поддержка», «Инфраструктура города», «Жилые дома и дворы» и «ЖКХ», данные категории не пользуются популярностью у граждан, так как ни по одной тематике не удалось набрать более 50% голосов. Наибольшая активность граждан проявилась в голосовании по таким тематикам, как «Транспорт и дороги», «Потребители и сервис», «Бизнес» и «Уголовный кодекс». На муниципальном уровне среди 576 размещенных инициатив, лишь 4 инициативы (0,69%) смогли набрать более 10% от необходимого числа голосов. К категориям этих инициатив относятся: «Экология», «Государственное управление», «Жилые дома и дворы», «Безопасность», «Инфраструктура города», «Чиновники и госуслуги», «Население и миграция» и «Экономика». На региональном уровне среди 745 инициатив порог в 10% преодолели только 5 инициатив (0,67%) по категориям «Транспорт и дороги», «Инфраструктура города» и «ЖКХ».

3.2. Анализ рассмотрения инициатив, преодолевших необходимый барьер голосов

После запуска портала среди инициатив 9799, размещенных на портале, решение было принято только по 25 инициативам (0,26%). Следует отметить, что 88% успешных инициатив принадлежало федеральному уровню, а остальные 12% — муниципальному уровню. Стоит отметить, что в число инициатив, которые нашли своё решение в виде изменения Федерального законодательства или принятия решения органом местного самоуправления,

вошли только те инициативы, которые набрали менее 100 тыс. голосов. Среди них 9 инициатив федерального уровня и 3 инициативы муниципального уровня. Это обусловлено тем фактом, что параллельно со сбором голосов подобные законопроекты уже проходили рассмотрение в соответствующих органах власти, и в результате чего были приняты.

В ходе исследования был проанализирован процесс рассмотрения петиций, набравших необходимое количество голосов (табл. 1).

Таблица 1. Данные о рассмотрении инициатив, собравших более 100 тыс. голосов на портале РОИ, 2013–2017 гг.

Инициатива	Начало и конец голосования	Инициатор	Решение
Отменить «закон Яровой»	07.07.2016-14.08.2016	Фонд борьбы с коррупцией (ФБК)	Экспертная группа отклонила инициативу
Запрет чиновникам и сотрудникам компаний с гос.участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1.5 млн. руб.	04.04.2013-15.07.2013	Алексей Навальный, ФБК	Процесс принятия решения длился 1 год. Правительство опубликовало постановление, которое ограничивает приобретение автомобилей для федеральных чиновников суммой в 2,5 млн.руб.
Отменить закон о произвольных блокировках интернет-ресурсов от 02.07.2013 № 187-ФЗ	04.07.2013-09.08.2013	РосКомСвобода	Экспертная группа не поддержала, но вынесла ряд рекомендаций
Ужесточить наказание для водителей транспортных средств за нарушение ПДД в зоне железнодорожных переездов	20.08.2015-11.02.2016	Анонимно	Экспертная группа поддержала инициативу, документ отправлен в Государственную Думу.
Оплата государством абортот только по медицинским показаниям	30.06.2015-09.02.2016	Активист	Экспертная группа не поддержала инициативу
Мой дом - моя крепость!	20.04.2013-20.02.2014	Движение «Право на оружие»	Экспертная группа рекомендовала Правительству принять к вниманию, инициатива была проигнорирована.
Отмена права приоритетного проезда всех автомобилей, кроме автомобилей оперативных служб	03.04.2013-17.03.2014	Движение «Общество синих ведерок»	Экспертная группа рекомендовала внести изменения в законодательство, пока эффектов нет.

Инициатива	Начало и конец голосования	Инициатор	Решение
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	11.10.2013-15.07.2014	Активист, разместил такую же петицию на change.org	Экспертная группа поддержала инициативу. Таможенный лимит остался тем же.
Об уголовной ответственности за незаконное обогащение чиновников и иных лиц, обязанных представлять сведения о своих доходах и расходах	09.01.2014-09.12.2014	Алексей Навальный, ФБК	Экспертная группа не поддержала инициативу.
Организовать "Зеленый щит" Москвы и Подмосковья в пределах 70 км от МКАД, ограничив на этой территории вырубку леса	04.09.2015-09.10.2015	Российский Народный Фронт	Экспертная группа поддержала идею, документы были отправлены в Государственную Думу.
Обязать Российский футбольный союз и Минспорт России проводить рейтинговое интернет-голосование по кандидатурам на должность главного тренера сборной России по футболу, а также по кандидатурам в состав сборной РФ по футболу перед мировыми соревнованиями	24.06.2014-31.03.2015	Анонимно	Экспертная группа поддержала идею. Заключение экспертной группы носит рекомендательный характер.
Внести изменения в Трудовой кодекс, предусматривающие проведение обязательной индексации заработной платы работников не реже одного раза в год на уровне не ниже фактических размеров инфляции	06.10.2014-07.04.2015	Российский профсоюз железнодорожников и транспортных строителей	Экспертная группа посчитала инициативу нецелесообразной.

По данным исследования, пик интереса к portalу пришелся на 2013–2014 гг. К этому же периоду относится почти половина всех инициатив, набравших необходимое количество голосов. Эти данные хорошо коррелируют с результатами опроса общественного мнения в России: в 2013 году интерес граждан к политике увеличился с 37 до 45%. Наибольшее внимание к политической жизни было продемонстрировано в группе респондентов старшего возраста (54%) и среди горожан (49%). Уровень политического безразличия в год начала работы портала РОИ снизился и составлял около 54% (по сравнению с 63% в 2012 году).

В результате анализа было выявлено, что большинство инициатив, которые преодолели необходимый порог, были инициированы общественными фондами и движениями. Можно предположить, что ресурсы этих организаций и их продвижение существенно помогли собрать необходимые голоса. При этом

данные инициативы смогли набрать нужное число голосов, меньше чем за 1 год (в отдельных случаях потребовалось от 1 до 3 месяцев). Учитывая достаточно сложный процесс регистрации, необходимый для того, чтобы оставить голос, подобная активность может свидетельствовать о сплоченности граждан.

Вместе с тем, анализ результатов рассмотрения экспертной группы выявил достаточно низкий порог прохождения инициатив на рассмотрение в соответствующие органы власти.

В 2016 году появилось предложение — предоставлять в Государственную Думу информацию о инициативах, которые собрали более 35 тысяч голосов. Мы проверили статус инициатив, находящихся на голосовании в период исследования, и обнаружили только одну инициативу, которая собрала 44 тысячи голосов за последние 3 месяца.

Следует отметить, что продвижение инициативы, а также публикация веб-материалов, обмен ссылками на голосование на частных страницах и веб-сайтах официальных фондов вносят существенный вклад в сбор голосов в поддержку петиций.

Выводы

Проведенное исследование позволяет судить о целесообразности использования количественных и качественных параметров оценки порталов электронного участия.

Выявленные количественные параметры работы портала РОИ показали масштаб публикации инициатив, распределение внимания граждан к различным сферам жизни, динамику сбора голосов в поддержку или против инициатив. Рассмотренный пример портала РОИ наглядно продемонстрировал чрезвычайно высокий интерес к portalу в самом начале его работы, и резко упавший интерес к публикации петиций к первой годовщине функционирования портала. Эти данные показали, как продемонстрированное доверие граждан к новому инструменту встретили сопротивление, которое значительно охладило энтузиазм активистов.

Сравнение голосов за и против инициатив выявило довольно высокий уровень солидарности среди пользователей портала: опубликованные петиции сталкиваются больше с поддержкой, чем с оппозицией. Поэтому увеличение мотивации к использованию портала может привести к сбору необходимого количества голосов.

Детальный анализ «успешных инициатив» подчеркивает причины возможного недовольства граждан: удовлетворено менее 1% опубликованных инициатив. При этом экспертная группа не одобряет часть прошедших инициатив. Эти факторы могут снизить мотивацию граждан к использованию инструментов электронного участия и ослабить веру в их результативность.

Понимая определенные ограничения представленного исследования (масштаб, низкий процент преодоления порога голосов, государственная принадлежность портала), исследовательская группа собирается протестировать предлагаемую методологию и автоматизированную систему мониторинга для сравнения результатов работы инструментов электронного участия на разных уровнях.

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

Литература

- [1] Medaglia R. eParticipation research: Moving characterization forward (2006-2011) // *Government Information Quarterly*. 2012. Vol. 29 (3). P.346-360.
- [2] Jho W., Song K. Institutional and technological determinants of civil e-Participation: Solo or duet? // *Government Information Quarterly*. 2015. Vol. 32, P.488-495.
- [3] Zheng Y., Schachter H.L., Holzer M. The impact of government from e-participation: A study of New Jersey municipalities // *Government Information Quarterly*. 2014. Vol. 31. P. 653-659.
- [4] Ter'an L., Drobnjak A. An Evaluation Framework for eParticipation: The VAAs Case Study // *International Scholarly and Scientific Research and Innovation*. 2013. Vol. 7 (1). P. 77-85.
- [5] Macintosh A., Whyte A. Towards an evaluation framework for e-Participation// *Transforming government: People, Process & Policy*. 2008. Vol. 2 (1). P. 16-30.
- [6] Akrivopoulou C.A. Human Rights and the Impact of ICT in the Public Sphere: Participation, democracy, and Political Autonomy. USA, Information Science reference. 2014.
- [7] Satish K., Teo T.S.H., Lim V. K.G. Contextual Factors, E-Participation, And E-Government Development: Testing A Multiple-Mediation Model // *Proceedings of PACIS 2012*. 2012. P. 113. URL: <http://aisel.aisnet.org/pacis2012/113>.
- [8] Astrom J., Karlsson M., Linde J., Pirannjad A. Understanding the rise of e-participation in non-democracies: domestic and international factor // *Government Information Quarterly*. 2012. Vol. 29 (2). P. 142-150.
- [9] Karlsson F., Holgersson J., Soderstrom E., Hedstrom K. Exploring web participation approaches in public e-services development // *Government Information Quarterly*. 2012. Vol. 29 (2). P.158-168.
- [10] Nou M.A., Abdel Rahman A.A. A Context-Based Integrative Framework for E-Government Initiatives // *Government Information Quarterly*. 2008. Vol. 25. P. 448-61.
- [11] Macintosh A., Coleman S., Schneeberger, A. E-Participation: The Research Gaps // *Lecture Notes in Computer Science*. 2009. Vol. 5694. P. 1-11.
- [12] Castelnovo W., Simonetta M., Lasi A. Some Critical Factors in Local E-Government: The Case of Lombardy// *Project E-Society: Building Bricks*. 2006. P. 436-50.
- [13] Alreemy Z., Chang R. W., Wills G. Critical Success Factors (CSFs) for Information Technology Governance (ITG) // *Government Information Quarterly*. 2016. Vol. 36, (6). P. 907-16.
- [14] Weerakkody V., El-Haddadeh R., Sabol T., Ghoneim A., Dzapka, P. E-Government Implementation Strategies in Developed and Transition Economies: A Comparative Study // *Information Journal of Information Management*. 2012. Vol. 32 (1). P. 66-74.

- [15] Gil-Garcia J.R., Pardo T. E-Government Success Factors: Mapping Practical Tools to Theoretical Foundations // *Government Information Quarterly*. 2005. Vol. 22 (2). P.187–216.
- [16] Scherer S., Wimmer M. Trust in e-participation: literature review and emerging needs // *Proceedings of ICEGOV 2014*. 2014. P. 61-70.
- [17] Charalabidis Y., Tsitsanis T., Koussouris S., Matzakou I. Momentum Deliverable 2.7: E-Participation Projects Consolidated Results. 2013. <http://www.epomentum.eu/LinkClick.aspx?fileticket=3pkZY45Ect8%3d&tabid=57&mid=492>.
- [18] Bershadskaya L., Chugunov A., Dzhusupova Z. Understanding E-Government Development Barriers in CIS Countries and Exploring Mechanisms for Regional Cooperation // *Lecture Notes in Computer Science*. 2013. P. 87–101.
- [19] Domnina A. Development of mechanisms of e-democracy in modern Russia // *Nizhny Novgorod University Herald*. 2014. № 3 (2), С.72. (In Russian).

The research on “Russian Public Initiative” portal’s effectiveness

L. Vidasova, Y. Tensina

ITMO University

The subject of citizens’ e- participation in political decision-making is quite popular both in Russia and abroad. According to recent international studies of factors contributing to the development of e-participation tools, social networks are highlighted as catalysts for attracting new users to e-participation web-sites. The paper presents the results of a comparative study of communities in the social network VKontakte, dedicated to the state and non-state portals of electronic petitions. The study used the method of automated community crawling, as well as the tools of graph theory.

The article describes the results of the study of the development of tools for electronic participation in Russia. On the example of the portal of electronic petitions "Russian Public Initiative", the effectiveness of the collection of votes for petitions and the progress of their further consideration are analyzed. For the analysis, an automated monitoring system for electronic participation portals was developed, developed at the ITMO University. The study used data on the work of the port for the period 2013-2017. The results of the survey show the public interest in the portal, the publication of petitions and appeals, but the extreme impact of electronic petitions on practical changes in decision-making is not great.

Keywords: e-paticipation, e-petitions, social efficiency, e-petition portal.