

УДК 328.181

### ПОРТАЛЫ ЭЛЕКТРОННЫХ ПЕТИЦИЙ КАК ФОРМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТОВ ВЛАСТИ И ГРАЖДАН В РОССИИ\*

**Демушина  
Ольга  
Николаевна**

кандидат социологических наук, доцент кафедры корпоративного управления, Волгоградский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ  
(400131, Россия, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8).  
E-mail: Olga-demushina@yandex.ru

#### **Аннотация**

*В статье, подготовленной в рамках гранта РГНФ, представлен анализ структуры, функций и содержания порталов электронных петиций в Российской Федерации как формы участия граждан в управлении обществом. Выявлена роль порталов в построении коммуникации «власть-общество». Проведен сравнительный анализ существующих сайтов, исследованы их достоинства и недостатки. Классифицируются электронные ресурсы, позволяющие гражданам влиять на решения органов власти. Оценивается результативность поданных гражданами инициатив.*

**Ключевые слова:** *онлайн-петиция, электронное участие граждан, электронное правительство, гражданская инициатива, портал электронных петиций, слактивизм, общественное мнение.*

Наблюдения показывают, что в последние годы гражданская активность жителей российских городов стала расти. Несмотря на то, что ее рост не является равномерным в разных российских городах, традиционно преобладая в столицах и крупных мегаполисах, можно констатировать, что жители России перестали воспринимать себя как пассивную сторону в процессе коммуникации с институтами власти. Особую популярность приобрела такая форма взаимодействия с властными структурами как подача электронных петиций. По мнению исследователей, эта деятельность является полезной для обеих сторон, участвующих в ней. Для граждан это возможность не только проинформировать органы власти о своих проблемах, но и предложить пути их решения, найти единомышленников и совместно влиять на процесс принятия управленческих решений. Для власти электронные обращения могли бы стать формой коммуникации, инструментом обратной связи с общественностью, а также лакмусом настроений, тенденций и наболевших проблем. С другой стороны, анализируя работы, посвященные порталам электронных петиций в России, можно заметить, что энтузиазм последних лет стал постепенно превращаться в скептицизм. Все чаще возникает вопрос об эффективности порталов и результативности поданных петиций. Приходится констатировать, что проблема оценки участия граждан регионов в решении своих местных проблем с помощью порталов электронного участия является малоисследованной. Представляется, что выявление проблем в этой области, анализ основных характеристик участия граждан в управлении с помощью электронных петиций, оценка результативности поданных обращений могло бы повысить эффективность взаимодействия власти и общества.

---

\* Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта «Электронное участие граждан: анализ существующих возможностей и перспективы развития в Волгоградской области», проект № 16-13-34002 а (р.).

Под петицией обычно понимают коллективное, надлежащим образом оформленное обращение к органам власти, содержащее просьбу решить актуальную общественную или индивидуальную проблему. Петиция может быть подана на международном, национальном, региональном или местном уровне. Онлайн-петиции подаются в Интернете с помощью специальных порталов, что позволяет привлечь к проблеме максимально широкое внимание общественности. Первый подобный сервис появился в США в 1999 году, с его помощью можно было создать письменное обращение к органам власти и отправить его по электронной почте. За 15 лет существования с помощью этого ресурса было подготовлено более 66 миллионов петиций на политические, экологические и религиозные темы [1].

Расцвет информационно-коммуникационных технологий и социальных сетей в первом десятилетии 21 века способствовал возникновению многочисленных порталов электронных петиций в разных странах. Принципы их работы различны, но цель одна – с помощью Интернета повлиять на действия органов власти.

Анализ зарубежной литературы показывает многообразие взглядов на данную форму электронного участия. Ряд исследователей подчеркивает преимущества этого способа выражения общественного мнения. По мнению данной группы авторов, онлайн-петиции способствуют повышению участия граждан в политических процессах [2, 3] и выявлению актуальных общественных проблем [4]. Однако среди западных ученых существует немало скептиков, подвергающих сомнению результативность электронного участия граждан посредством онлайн-петиций. Так, некоторые из них называют онлайн-петиции имитацией политического участия, замещающей реальную активность граждан. Часть из них относит представленный вид деятельности к так называемому «диванному активизму» или «слактивизму» [5, 6] – форме общественного участия, не имеющей практического эффекта, с целью самоуспокоения и создания иллюзии собственной значимости. Еще одна категория исследователей полагает, что, не добившись успеха с помощью петиций, граждане могут разочароваться в политике и потерять доверие к политическим институтам [7].

Анализируя отечественные публикации, посвященные данной теме, можно отметить отсутствие работ, исследующих концептуальные и теоретические вопросы электронного участия граждан с помощью порталов петиций. Российские ученые и эксперты рассматривают, как правило, практические примеры функционирования порталов электронных петиций, сравнивают существующие ресурсы по ряду критериев, проводят параллели с другими странами [8, 9].

Приходится констатировать недостаток работ, ставящих целью измерение эффективности электронного участия граждан с помощью порталов петиций, содержащих сравнительный анализ результативности поданных гражданами инициатив.

В России первые порталы петиций появились в 2007 году, через пять лет они стали популярным средством обращения к власти. За последнее десятилетие институтами государственной власти и общественными организациями был создан ряд сайтов, предоставляющих гражданам возможность влиять на принятие решений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Часть порталов продолжает успешно работать, другие – прекратили свое функционирование, третьи – формально существуя, не выполняют свои задачи – информация своевременно не обновляется, не появляются новые петиции. К моменту проведения исследования (сентябрь 2016) в России функционировало 7 ресурсов, предоставляющих возможность разместить и продвигать собственную петицию – «Российская общественная инициатива», «Online Petition.ru», «Демократор.ру», «Петиции Президенту», «Change.org», «Наше мнение», «Народная инициатива». Два портала («Просто Россияне» и «Alter Russia») после нескольких лет деятельности прекратили свое существование. Портал «Демократия 2» не обновляется с 2012 года и фактически не работает. Сайт «Петиции парламенту», анонсированный Государственной Думой в январе 2015 года, так и не был открыт.

Все порталы можно разделить на три группы: созданные органами власти, представителями партий и возникшие по инициативе общественности. К первой группе относятся порталы «Российская общественная инициатива» и «Петиции Президенту», а также несостоявшийся сайт «Петиции парламенту». Представителями второй категории являются ресурсы «Народная инициатива

КПРФ» и «Просто россияне». Третья группа – самая многочисленная, она включает в себя сайты «Online Petition.ru», «Демократор.ру», «Change.org», «Наше мнение», «Демократия 2».

Представляется целесообразным сравнить существующие порталы с точки зрения предоставляемых возможностей, функционала и охвата аудитории, а также результативности поданных петиций. Анализируя сайты с точки зрения простоты и удобства для пользователей, можно отметить, что наибольшие возможности предлагает портал «Российская общественная инициатива». К числу его достоинств относятся фильтры по темам и уровням (федеральный, региональный, местный), интерактивная карта, возможность осуществлять поиск петиций по названию и региону. Поданные обращения сортируются по дате опубликования и популярности. РОИ является единственным ресурсом, который содержит версию для слабовидящих. Некоторые из перечисленных возможностей представлены также и на других ресурсах. Так, фильтр по темам предлагают сайты «Петиции Президенту» и «Наше мнение». Сортировка петиций по популярности присутствует на порталах «Демократор», «Change.org», «Народная инициатива». На последнем сайте существует раздел «Популярные за час», но так как петиции на этом ресурсе подаются не часто, он, как правило, пустует. Некоторые порталы выделяют отдельно инициативы, оказавшиеся успешными («Online Petition.ru», «Наше мнение»). Другие концентрируют свое внимание на наиболее активных петициях, набравших максимум голосов («Online Petition.ru»). Опция «поиск по названию или ключевым словам» значительно сокращает время, необходимое на то, чтобы найти нужную петицию. Ее предоставляют все российские ресурсы, кроме «Online Petition.ru». Дополнительным плюсом сайта «Народная инициатива» является наглядность, сбор подписей по каждому обращению иллюстрирует диаграмма.

Все представленные ресурсы обновляются достаточно регулярно и содержат актуальную информацию. Самую высокую частоту обновления можно отметить у сайта «Российская общественная инициатива» – 1 раз в минуту. Реже всего информация актуализируется у портала «Народная инициатива» – 1 раз в несколько месяцев. На сайте «Online Petition.ru» не указаны даты, поэтому невозможно судить о частоте обновления.

О популярности и востребованности порталов петиций может свидетельствовать количество поданных обращений. Необходимо отметить, что этот критерий достаточно трудно анализировать, поскольку не все сайты указывают точное количество опубликованных инициатив. Существующая достаточно трудоемкая возможность подсчета обращений вручную дает приблизительную информацию. Так, можно сделать вывод, что рекордсменами по количеству поданных петиций являются сайты «Change.org» (около 5 тысяч в год) и «Демократор» (более 12 тысяч). Примерно равные позиции занимают «Online Petition.ru» (около 8 тысяч) и «Российская общественная инициатива» (8722). Им немного уступает ресурс «Петиции Президенту» (примерно 500 петиций в год, всего около 5 тысяч). Сравнительно небольшое количество обращений содержат порталы «Наше мнение» (примерно 600) и «Народная инициатива» (около 400).

Представленные порталы предлагают разную степень анонимности. Так, сайты «Российская общественная инициатива» и «Народная инициатива» не публикуют имена авторов петиций, а также соблюдают анонимность голосовавших. Обязательным требованием ресурсов «Online Petition.ru» и «Наше мнение», напротив, является указание имен как заявителей петиций, так и тех, кто их поддержал. В отличие от них порталы «Демократор», «Петиции Президенту» и «Change.org» публикуют только имена инициаторов обращений, голосовать за петиции можно анонимно. Впрочем, последний сайт дает возможность по желанию указать свое имя.

В рамках исследования предпринята попытка проанализировать эффективность порталов петиций в России. Необходимо отметить, что оценить результативность поданных обращений достаточно сложно, поскольку успешность некоторых инициатив при проверке оказывается сомнительной. Так, портал «Online Petition.ru» поместил в раздел «петиции, которые сработали» инициативу об отмене платного проезда в общественном транспорте для школьников города Волгограда. Однако существующая мера действует до сих пор, и ее никто не собирается отменять. Сайт «Наше мнение» к победам относит инициативу о возвращении городу Волгограду имени Сталинград. Сообща-

ется, что ряд представителей высшего уровня власти высказался за проведение референдума с целью окончательного решения данного вопроса. Однако в настоящий момент обсуждение прекращено, и решение о проведении референдума не принято.

Многие порталы под победой петиции понимают не устранение проблемы, а привлечение к ней внимания СМИ, общественный резонанс. Достаточно часто это косвенно способствует решению проблемы, несмотря на то, что нужное количество подписей не набрано. Так, оказалась успешной петиция о расследовании загадочной смерти солдата в Хабаровском крае, хотя ее подписали всего 200 человек на сайте «Change.org». Об инициативе рассказали средства массовой информации и привлекли, таким образом, внимание военной прокуратуры, что инициировало в свою очередь расследование. С помощью этой же платформы сотрудникам московского салона красоты удалось отстоять свое право на получение положенных по закону компенсаций при увольнении.

Однако, анализируя решенные с помощью порталов петиций проблемы, невозможно понять, какой вклад внесли сами электронные обращения в успех дела. Остается открытым вопрос, что в большей степени повлияло на устранение проблемы: петиции, публикации СМИ, общественный резонанс или решение органов власти, не зависящее от гражданских инициатив.

Необходимо отметить, что органы власти не обязаны принимать к рассмотрению инициативы, набравшие определенное количество голосов. Петиции, опубликованные на большинстве сайтов, никого ни к чему не обязывают. Исключением является лишь портал «Российская общественная инициатива», созданный во исполнение Указа Президента РФ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Согласно ему, идеи, которые в течение года поддержат не менее 100 тысяч граждан, обязательно должны быть рассмотрены органами власти. Интерес представляет оценка продуктивности портала и анализ результативности петиций, собравших требуемое количество подписей.

К настоящему времени (сентябрь 2016) порог в 100 тысяч голосов преодолели 13 инициатив. Две из них – «Об оплате государством аборт только по медицинским показаниям» и «Об отмене закона Яровой» в данный момент находятся на рассмотрении экспертной группы, которая должна принять решение о целесообразности направления петиций в органы власти. Что касается остальных инициатив, то формально решение по ним принято, и они считаются закрытыми. Рассмотрим, что в действительности означает реализация успешных инициатив.

Так, нашумевшая петиция Алексея Навального о запрете чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1,5 миллионов рублей всего лишь за три месяца 2013 года набрала нужные 100 тысяч подписей. В этом же году в Государственной Думе появился аналогичный законопроект, но с ограничением в три миллиона рублей. Несколько позже правительство РФ опубликовало постановление, которое ограничивает приобретение автомобилей для федеральных чиновников суммой в два с половиной миллиона рублей. Некоторые специалисты [10, 11] сомневаются в том, что описанные меры являются следствием гражданской инициативы. О результативности петиции заставляет также задуматься и разница в сумме ограничения, указанной в петиции и принятой органами власти.

Еще менее результативной оказалась петиция о признании любых защитных действий на территории собственного дома мерами необходимой самообороны. Инициатива получила положительное заключение экспертной группы, которая рекомендовала правительству принять соответствующие меры по ее реализации. Однако, несмотря на то, что голосование завершилось в феврале 2014 года, решение до сих пор так и не принято.

Петиция об отмене права приоритетного проезда всех автомобилей, кроме автомобилей оперативных служб также оказалась достаточно успешной, и была положительно воспринята экспертами, которые, однако, не сочли целесообразным вносить изменения в законодательство страны. Вместо этого они рекомендовали рассмотреть инициативу Общественной палате РФ. С тех пор прошло полтора года, а о результатах ничего не слышно.

Часть петиций, набравших 100 тысяч голосов, не прошли этап экспертной оценки и не получили положительного заключения. К таким обращениям относятся, например, петиции о введении уголовного наказания за незаконное обогащение чиновников и о внесении изменений в Трудовой кодекс РФ, предусматривающих индексацию заработной платы работников не реже одного раза в год на уровне не ниже фактических размеров инфляции.

Справедливости ради стоит отметить, что на сайте «Российская общественная инициатива» существует ряд петиций, не набравших нужного количества голосов, по которым, тем не менее, принято положительное решение. Как правило, это инициативы, затрагивающие важные, но не столь глобальные проблемы. Например, удалось реализовать инициативы о сохранении номера мобильного телефона при переходе от одного оператора связи к другому, о перечислении зарплаты в банк, выбранный сотрудником, а не работодателем, о запрете увеличения звука при рекламе на телевидении и т.д.

Таким образом, анализ показывает, что результат гражданских инициатив не всегда зависит от мнения проголосовавших за нее людей. При этом прослеживается закономерность: чем более важна и актуальна представленная проблема, тем сложнее добиться ее решения посредством порталов петиций. Можно сделать вывод, что платформы петиций в России пока еще лишь отчасти выполняют функцию инструмента электронного участия граждан. Их роль заключается в привлечении общественного внимания к проблеме и распространении информации. Конкретное решение актуальной общественной проблемы полностью находится в ведении власти, которая действует на свое усмотрение, не всегда считаясь с мнением граждан.

#### Литература

1. *Lin J.* From Paper Petitions to E-Petitions // *Mobilizing Ideas*. 3.08.2012. [Электронный ресурс]. URL: <https://mobilizingideas.wordpress.com/2012/08/03/from-paper-petitions-to-e-petitions/> (дата обращения: 12.09.2016)
2. *Chadwick A.* How digital petitions are replacing traditional parties as the engine of modern, popular democracy // *The Independent*. 19.11. 2012.
3. *Cruickshank P., Edelmann N.* Signing an e-petition as a transition from lurking to participation / *Electronic government and electronic participation*. Linz: Trauner, 2010, pp. 275–282.
4. *Jungherr A., Jürgens P.* The political click: Political participation through E-Petitions in Germany // *Policy & Internet*, 2010, volume 2, number 4, pp. 131–165.
5. *Breuer A., Bilal F.* Online political participation: Slacktivism or efficiency increased activism? Evidence from the Brazilian Ficha Limpa campaign / *Paper at the 2012 ICA Annual Conference San Francisco, 2012, May 24–28*.
6. *Morozov E.* *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*. – New York : Public Affairs, Perseus Book Group, 2011.
7. *Richards I.* Politics expert's e-petition concerns echoed in report. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lincoln.ac.uk/news/2013/03/660.asp>. (дата обращения: 15.09.2016)
8. *Чугунов А. В., Бершадская Л. А.* Развитие технологий электронного участия: сравнительный анализ порталов электронных петиций в России, США и Великобритании // *Информационные ресурсы России*. 2013. № 4. С. 28 – 33.
9. *Бершадская (Видясова) Л. А., Рачева А. Л.* Эффективность инструментов электронной демократии в России: анализ порталов электронных петиций и площадок для решения городских проблем. // *Государство и граждане в электронной среде: теория и технологии исследований: сборник научных статей. Труды XVIII объединенной конференции «Интернет и современное общество» (IMS-2015), Санкт-Петербург, 23-25 июня 2015 г.*, СПб: Университет ИТМО, 2015, С. 38 – 52.
10. *Головкин К.* Стотысячные инициативы РОИ: что с ними стало? [Электронный ресурс]. URL: <https://tjournal.ru/12013-stotisyachnie-iniciativi-roi-cto-s-nimi-stalo> (дата обращения: 02.09.2016).
11. *Гаганов А.* Российская общественная инициатива»: общественная или всё же государственная? [Электронный ресурс]. URL: <http://rusrand.ru/events/rossijskaja-obschestvennaja-initsiativa-obschestvennaja-ili-vse-zhe-gosudarstvennaja> (дата обращения: 02.09.2016).

*Demushina Olga Nikolaevna, PhD in sociology, associate professor at the chair of management; Volgograd Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (8, Gagarina str., Volgograd, 400131, Russian Federation).  
E-mail: Olga-demushina@yandex.ru*

## E-PETITIONS PORTALS AS A FORM OF COMMUNICATION BETWEEN GOVERNMENTS AND CITIZENS IN RUSSIA

### Abstract

*The article prepared as a part of grant financed by the Russian Foundation for Humanity presents the results of structure, functions and contents of e-petitions portals in the Russian Federation as a form of citizen participation in governance process. The role of portals in communication between governments and citizens is revealed. The comparative analysis of the sites is conducted; their advantages and disadvantages are analyzed. E-resources that make possible to impact the decision making process are classified. Effectiveness of petitions signed by Russian citizens is evaluated.*

**Keywords:** *online-petition, E-participation, E-government, citizens' initiative, E-petitions portal, slacktivism, public opinion.*

УДК 32

## СОЦИАЛИЗАЦИЯ РОССИЙСКИХ ЧИНОВНИКОВ

**Зинченко  
Геннадий  
Павлович**

доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой социологии, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54)  
E-mail: gennadij-zinchenko@yandex.ru

**Зинченко  
Ярослава  
Геннадиевна**

кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54)  
E-mail: yasya-z@yandex.ru

### Аннотация

*В статье речь идёт о социализационной миссии кадровых структур государственной службы, учитывающей жизненные стратегии чиновников.*

**Ключевые слова:** *бюрократия, жизненная стратегия личности, профессиональная идентичность, критерии оценки профессионализма, миссия управления персоналом.*

Социализация чиновников – важнейшая задача, миссия управления персоналом. Она в концентрированной форме выражает его суть, ориентиры и ценности. Кадровая служба административной организации, прежде всего, призвана прогнозировать уровень профессиональной компетентности, необходимый персоналу для успеха в будущем, и как агент социализации проводить в этом направлении работу с гражданскими служащими. Речь идёт о вторичной, профессиональной социализации чиновников.

В этой связи в трудах, посвященных социализации личности, следует выделить теорию человеческого капитала (Т. Шульц, Г. Беккер) и компетентностный подход (Э.Ф. Зеер, Дж. Равен). К существенным основаниям социализации личности они относят только те знания, умения и навыки, ко-