



Серия «Политология. Религиоведение»
2022. Т. 39. С. 46–55
Онлайн-доступ к журналу:
<http://izvestiapolit.isu.ru>

ИЗВЕСТИЯ
*Иркутского
государственного
университета*

Научная статья

УДК 32.019.5
<https://doi.org/10.26516/2073-3380.2022.39.46>

Онлайн-петиции и электронные обращения как форма электронной демократии в России: проблемы и перспективы

И. С. Широков*

Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация

Аннотация. Представлен анализ возможностей действующих в России интернет-платформ для создания онлайн-петиций. Предложены решения, способствующие повышению эффективности работы таких платформ как инструмента электронной демократии и фактора активизации потенциала гражданского общества. Отмечена роль электронного государства в качественном повышении участия граждан в общественно-политической жизни.

Ключевые слова: онлайн-петиции, политическое участие, гражданское общество, электронная демократия.

Для цитирования: Широков И. С. Онлайн-петиции и электронные обращения как форма электронной демократии в России: проблемы и перспективы // Известия Иркутского государственного университета. Серия Политология. Религиоведение. 2022. Т. 39. С. 46–55. <https://doi.org/10.26516/2073-3380.2022.39.46>

Original article

Online Petitions and Electronic Applications as a Form of E-Democracy in Russia: Challenges and Prospects

I. S. Shirokov

Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation

Abstract. The purpose of the article is to provide empirical arguments for the problems in the field of online petitions in Russia. The author carried out the analysis of possibilities of online platforms operating in Russia to present online petitions. Methods for improving the work of online platforms as an instrument of e-democracy and a factor of developing the potential of civil society have been proposed. The role of an electronic government in a qualitative increase of citizens' engagement in public and political life has been noted.

Keywords: online petitions, political participation, civil society, e-democracy.

For citation: Shirokov I.S. Online Petitions and Electronic Applications as a Form of E-Democracy in Russia: Challenges and Prospects. *The Bulletin of Irkutsk State University. Series Political Science and Religion Studies*, 2022, vol. 39, pp. 46-55. <https://doi.org/10.26516/2073-3380.2022.39.46> (in Russian)

Широков И. С., 2022

*Полные сведения об авторе см. на последней странице статьи.
For complete information about the author, see the last page of the article.

В последнее десятилетие тематика развития гражданской активности находится в центре общественного внимания. Онлайн-петиция как форма электронной демократии получила широкое распространение благодаря доступности создания и возможности привлечь большее количество единомышленников. Объединяющим фактором для участников полилога в интернет-сообществах являются общие интересы, задачи и цели. Сегодня наблюдается массовое объединение членов социума в интернет-пространстве. С точки зрения политического участия и гражданской инициативы такое объединение отражается в публичных электронных (или онлайн) петициях граждан. Актуальность использования такого формата обращения возрастает в связи с тенденцией к повышению степени политического участия в цифровом поле. Данную тенденцию можно объяснить ростом протестного общественного настроения за последние годы и, как следствие, усилением гражданской активности населения в онлайн-пространстве [2]. Как отмечает Общественная палата Российской Федерации, за время пандемии диалог государства и общества в области сотрудничества с целью преодоления кризиса качественно изменился. При этом увеличилось число протестных петиций на различных онлайн-платформах, что можно связать с условиями пандемии и с насыщенными событиями информационным полем.

При подготовке статьи использовались источники на русском и английском языках. Среди отечественных источников необходимо отметить труды Л. Н. Ребриной [7], О. Н. Демушиной [2], А. Н. Балашова [1], Я. А. Климовой [4].

В политологических исследованиях, как правило, проводится анализ разнообразных эмпирических данных, которые свидетельствуют об эффективности обращений и общественно-политической активности граждан [6].

Филологами онлайн-петиции рассматриваются как совокупность монологических и диалогических текстов, объединенных общей темой, как жанр письменного общения в сочетании с техническими возможностями компьютерных технологий. Авторы отмечают тенденцию к популяризации наднациональных ценностей и актуализируют задачу привлечения к ним большего количества сторонников [3].

С точки зрения юридической науки такой вид slackтивизма – это новая возможность реализации права гражданина на участие в управлении государством и средство защиты граждан от неправомерных действий органов государственной власти или должностных лиц. Правоведами указывается на важность и значимость закрепления этого права в конституциях государств [5].

Можно сделать вывод, что все представленные точки зрения в значительной мере коррелируют с политологическим подходом.

Со стороны регулятора наблюдается косвенная стимуляция развития электронного взаимодействия государства и общества и активизация электронного правительства. Согласно Указу Президента РФ, в рамках национальной цели «Цифровая трансформация» важными направлениями развития называются увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95 %; рост доли домохозяйств, обеспеченных возможностью широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интер-

нет, до 97 %; увеличение вложений в отечественные решения в сферу информационных технологий в 4 раза по сравнению с показателем 2019 г.¹ При этом стоит отметить, что данные меры не имеют прямого отношения к качественным изменениям инструментов электронной демократии и в большей степени способствуют укреплению электронного правительства.

Такие эффективные институты участия граждан в осуществлении власти, как институт онлайн(интернет)-петиций, функционируют во многих демократических странах, указанная форма политического участия закреплена в ряде конституций, а истцы защищены от неблагоприятных последствий распространения петиций.

Онлайн-петиции в России могут быть созданы на множестве платформ, и наиболее распространенная – Change.org, где каждый имеет возможность создать свое обращение. Главное отличие такой платформы от прочих заключается в особенностях ее работы. Если на государственной площадке, такой как «Российская общественная инициатива», поданная инициатива должна набрать 100 тыс. голосов, прежде чем поступить к экспертной группе для оценки и дальнейшего рассмотрения Госдумой, то при помощи платформы Change.org петиции могут произвести должный эффект при наличии 500 голосов или меньше. Такой результат возможен благодаря взаимодействию заинтересованных лиц, т. е. Change.org позволяет людям кооперировать свои усилия для достижения целей поданной инициативы. Также открытая платформа Change.org может осуществлять рассылку сведений о том, сколько подписей набрала та или иная инициатива, усилив тем самым распространение информации, заложенной в инициативе. На сайте предусмотрена возможность оставлять комментарии любому зарегистрированному пользователю под каждой созданной петицией. Под каждым обращением можно узнать указанное владельцем учетной записи имя и контактные данные. В профилях всех зарегистрированных содержатся пользовательские данные и контактная информация, лично заполняемая самим пользователем. Также на сайте отображается информация о последних пользователях, подписавших петицию. Таким образом, при желании единомышленники могут кооперироваться, взаимодействуя друг с другом напрямую, что и составляет одно из преимуществ онлайн-платформы Change.org.

Популярная отечественная платформа для подачи онлайн-петиции «Российская общественная инициатива» (РОИ) дает анонимную для прочих пользователей возможность создания онлайн-петиции. Таким образом, другим посетителям ресурса недоступны сведения об авторе (фамилия, имя, e-mail, другие контактные данные). Регистрация на портале осуществляется при помощи единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА). Эта опция не позволяет одному гражданину многократно голосовать за выбранную петицию, что повышает достоверность голосования под каждым обращением. Инициативы на сайте РОИ распределяются по трем уровням – федеральный, региональный или муниципальный. Текст петиции разделен на несколько пунктов:

¹ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 // СПС «Гарант».

тема обращения (заглавие), описание практического результата, предполагаемые решения описанной в обращении проблемы.

Другой портал для создания онлайн-петиций – OnlinePetition.Ru позволяет оформлять петицию в виде адресованного конкретному лицу, ведомству или организации письма, содержащего имя получателя, заглавие, текст обращения. На нем также отсутствует возможность просматривать контактные данные подписавших петицию, закреплена функция комментирования под петицией.

На сайте «Петиция-президенту.рф» создание петиции также подразумевает авторская анонимность, отсутствует доступ к контактным данным и возможность связаться с автором обращения, отключена функция комментирования петиций для всех пользователей под большим количеством обращений. Сайт предлагает написать обращение главе государства по волнующей теме, но не показывает количество голосов в поддержку инициативы для официального рассмотрения, как это предусмотрено платформой «Российская общественная инициатива». Нужно отметить упрощенную процедуру входа для создания петиции, отсутствие регистрации при помощи ЕСИА и удобное разделение обращений по темам. В сравнении с другими платформами сайт «Петиция-президенту.рф» имеет низкую активность, о чем говорят результаты голосования за обращения при возможности голосовать один раз в сутки.

В результате сопоставления функциональных особенностей онлайн-площадок и условий для создания петиций нами были выявлены особенности каждой из платформ. В частности, одной из значимых особенностей платформы «Российская общественная инициатива» является количество голосов в поддержку петиций для принятия решения. Так, например, принимались решения и по обращениям, которые набирали всего 5 голосов. За петицию «Отменить Постановление Правительства Республики Дагестан № 344 от 22.11.2016» проголосовало лишь 5 пользователей, но по ней принято соответствующее постановление в качестве решения, это доказывает результативность онлайн-петиций.

Еще один вид электронного участия – это электронные обращения в партии, органы местного самоуправления. Такие обращения отличаются от привычных онлайн-петиций тем, что предназначены конкретному адресату. Подать обращение можно в партии «Единая Россия», «Справедливая Россия», в Коммунистическую партию Российской Федерации, в Либерально-демократическую партию России, в политическую партию «Гражданская платформа». Также электронные обращения принимаются на сайте приемной Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и могут быть адресованы одному из депутатов Государственной Думы. Порядок рассмотрения и обработки электронных обращений граждан регулируется Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», согласно п. 1–5 ч. 1 ст. 11 которого государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения; запрашивает, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах; принимает меры, направленные на восста-

новление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина; дает письменный ответ, а также уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган².

Таким образом, электронные обращения реализуют права гражданина на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления и являются инструментом электронного правительства.

Однако, на наш взгляд, наиболее эффективным проявлением онлайн-инициативы являются онлайн-платформы для подачи петиций. Такие платформы должны подразумевать авторизацию и регистрацию при помощи ЕСИА на территории РФ, предусматривать возможность оставлять комментарии под каждым обращением. Доступ к контактной информации об авторе петиции должен предоставляться по желанию автора. Для кооперации единомышленников необходимо обеспечить не только коммуникацию с автором, но и коммуникацию между пользователями (при их желании) при помощи личных сообщений.

Полезные и дополнительные возможности, по нашему мнению, предоставляет платформа OpenPetition. На сайте предлагается создание обращений не только от лица обычного пользователя, но и от лица сообщества, компании, бизнес-группы, группы единомышленников.

Важным фактором функционирования рассматриваемых платформ является наличие верификации аккаунтов пользователей. Платформа с указанной функцией We the People, созданная как часть сайта whitehouse.gov в 2011 г., доказала значимость подтверждения подлинности аккаунтов пользователей. Для регистрации и создания петиции на этой платформе требовалось только указать e-mail пользователя. В результате на сайте начали появляться «пустые» петиции, содержание которых не имело отношения к данной площадке или являлось абсурдным. (Вероятно, объясняется это в том числе отсутствием личной ответственности авторов таких обращений.) По правилам сайта при наличии достаточного количества подписей регулятор был обязан разместить ответ правительства на каждое обращение, созданное на платформе We the People. В конце концов платформа для подачи онлайн-петиций была временно закрыта в 2017 г. администрацией Д. Трампа³. Положительным эффектом отсутствия верификации пользователей следует назвать возможность участия иностранных граждан с целью обратить внимание на проблемы, связанные с их странами. На одной из американских платформ, например, были размещены обращения граждан Украины, России и других стран, набравшие большое количество подписей.

В Российской Федерации онлайн-обращения граждан как форму электронной демократии можно рассматривать не только на примере петиций. Взаимодействие государства и населения в онлайн-режиме или посредством сети Интернет происходит через обращения граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации. Большая часть (75 %) таких обращений поступает в электронном виде на сайт <http://www.letters.kremlin.ru>. Детализация поступивших обращений, представлена на рис. 1.

² О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (действ. ред.) // СПС «КонсультантПлюс».

³ White House to 'temporarily' shut petition website // BBC News Services. 19.12.2017. URL: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-42409634> (дата обращения: 05.09.2021).

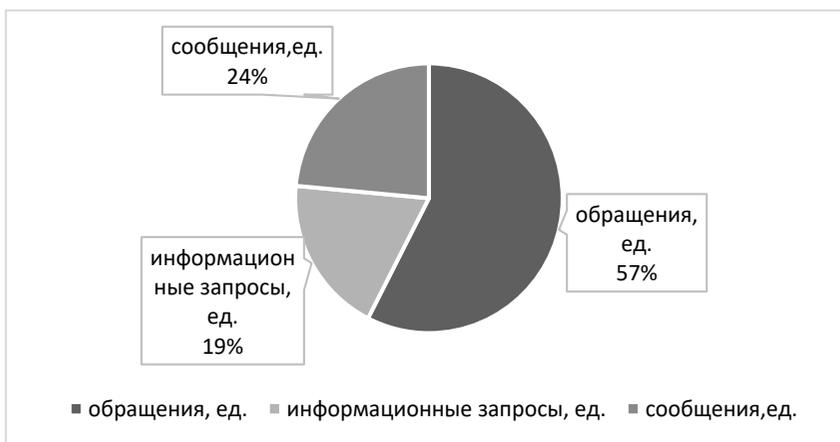


Рис. 1. Информационно-статистический обзор рассмотренных в первом квартале 2021 г. обращений граждан

Как видно из диаграммы, значительный объем работы электронного правительства приходится на информационные запросы и сообщения. Однако с точки зрения электронной демократии в этом объеме преобладают и представляют больший интерес обращения граждан с инициативами и просьбами. Если в 2020 г. доля таких обращений составляла 60,1 % от общего объема корреспонденции, то только за первый квартал 2021 г. – 57 %. В тематическом разрезе по всем регионам страны преобладают следующие темы: «Основы государственного управления» – 16 %, «Безопасность и охрана правопорядка» – 14,96 %, «Здравоохранение, спорт и туризм» – 13,4 %.

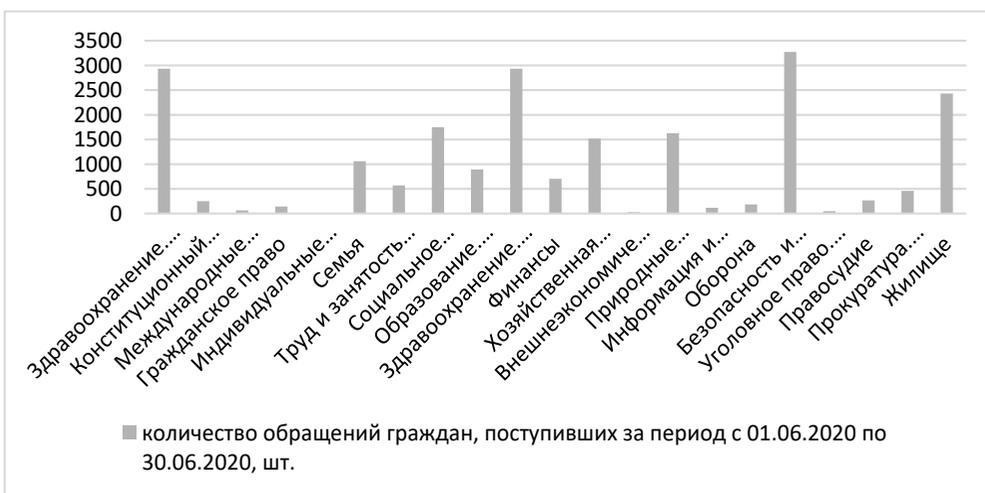


Рис. 2. Тематика и частота обращений граждан, поступивших за период с 01.06.2020 по 30.06.2020

За период с 2012 по 2021 г. в Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций поступило более 5 млн обращений в форме электронного документа (рис. 3). За этот же период на сайте «Российская общественная инициатива» было опубликовано 19 170 общественных инициатив муниципального, регионального и федерального уровней опубликования.

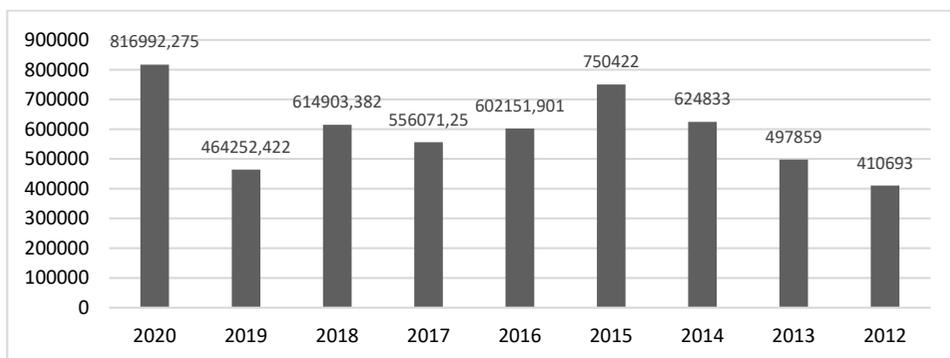


Рис. 3. Динамика обращений в форме электронного документа

Вышеизложенное позволяет говорить о популярности общественных обращений не только в Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан, но и в общественные приемные политических партий РФ.

Количество петиций, публикуемых на специализированных платформах, значительно меньше количества обращений, поступивших в общественные приемные (содержащих предложения, информацию, просьбу), при этом уровень правовой ответственности граждан существенно выше при написании обращения. Так, в случае указания в обращении заведомо ложных сведений расходы, понесенные в связи с его рассмотрением, могут быть взысканы с заявителя (ст. 16 ФЗ № 59). Эта мера ответственности не распространяется на онлайн-петиции.

Важной особенностью обращений, поступающих в форме электронного документа, выгодно выделяющих их как форму электронной демократии, является их информационная направленность – часть обращений размещена гражданами с целью донесения какой-либо информации. Обращения от одного гражданина или коллективные могут послужить основанием для принятия решений снизу вверх, являются катализатором проблем на муниципальном, региональном или федеральном уровнях и могут способствовать трансформации дисфункционального государственного управления.

Электронная демократия использует электронные методы, которые дополняют традиционный способ взаимодействия между парламентами, должностными лицами правительства и местными властями [8], электронные петиции или электронные обращения являются таким современным методом коммуникации общества и государства.

В России, как и в других странах, развивающих возможности электронной демократии, остаются онлайн-инициативы граждан, не достигшие ожидаемого

уровня распространения. Причиной этого могут являться как барьеры, создаваемые регулятором, так и недоверие граждан к инструментам электронной демократии. Следствием этого становится низкая вовлеченность граждан в процессы электронной демократии. Однако достаточно примеров успешно реализованных онлайн-петиций.

На сайте РОИ петиция от 31 марта 2015 г. с просьбой о проведении интернет-голосования по кандидатурам на должность главного тренера сборной России по футболу, а также по кандидатурам в состав сборной РФ по футболу перед мировыми соревнованиями собрала более 100 тыс. голосов в свою поддержку. Впоследствии предложение было рассмотрено на заседании рабочей группы 10 июня 2015 г., вынесено заключение рекомендательного характера о создании такого интернет-голосования.

Другой успешный пример на сайте РОИ – 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, набравшая более 100 тыс. онлайн-голосов. Результатом стало решение Евразийской экономической комиссии о беспошлинном пороге в РФ, который оставался неизменным до 2016 г.

Онлайн-петиции на платформе OnlinePetition.Ru также привлекают внимание чиновников и побуждают их к действиям. Одним из показательных примеров служит петиция муниципального уровня, поднимающая экологические проблемы в г. Братске Иркутской области, с просьбой о принятии мер по снижению вредных выбросов в атмосферу. В результате на проблему обратили внимание региональные власти, петиция была поддержана мэром города, созданы условия для экологического мониторинга⁴.

Семьи с детьми школьного возраста ощутили действие онлайн-петиции на онлайн-платформе Change.org с просьбой о выплате пособия в размере 10 тыс. руб. на сборы детей в школу в августе 2020 г. В Государственной Думе РФ положительно отнеслись к идее продлить единовременную денежную выплату, однако повторной выплаты не последовало. В то же время в августе 2021 г. были произведены выплаты в помощь российским семьям.

Для повышения уровня вовлеченности граждан в процессы электронной демократии, для укрепления принципов демократии необходимо снизить барьеры, препятствующие созданию электронных обращений и онлайн-петиций, при этом следует внести изменения в правила имеющихся онлайн-платформ в РФ; повысить доверие граждан к таким инструментам, показав их эффективность, обеспечить информированность населения об имеющихся возможностях. Опыт использования данных инструментов выявил низкую информированность граждан России. Например, только одна семья из 35 опрошенных и получивших выплату пособия для детей в августе 2020 г. знала о существовании онлайн-петиции.

⁴ Новиков И. Мэр Братска поддержал петицию жителей президенту РФ о тяжелой экологической ситуации в городе // Московский комсомолец. 19.02.2013. URL: <https://baikal.mk.ru/articles/2013/02/19/814641-mer-bratska-podderzhal-petitsiyu-zhiteley-prezidentu-rf-o-tyazhelyoy-ekologicheskoy-situatsii-v-gorode.html> (дата обращения: 08.08.2021).

На сегодняшний день наиболее избираемыми адресатами онлайн-петиций являются Президент РФ и главы регионов. Петиции в Российской Федерации выполняют плебисцитную функцию и не находят широкой массовой поддержки населения в сравнении с другими демократическими странами. Такая особенность обуславливает необходимость повышения качества информированности общества, доработки имеющихся каналов электронной демократии.

Список литературы

1. *Балашов А. Н., Бочанов М. А.* Интернет-технологии как фактор развития политической активности граждан: тренды и противоречия // *Politbook*. 2017. № 2. С. 22–34.
2. *Демушина О. Н.* Порталы электронных петиций как форма взаимодействия институтов власти и граждан в России // *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. 2016. № 4. С. 176–181.
3. *Егорова Н. В., Шипанова Ю. В.* Жанр онлайн-петиции как способ языкового отражения ценностных установок современного общества // *Актуальные проблемы современной филологии (к юбилею кафедры русской филологии и методики преподавания русского языка)* : сб. науч. тр. Оренбург : ОГУ, 2020. С. 62–72.
4. *Климова Я. А.* Роль современных электронных технологий в укреплении представительной демократии // *Вестник Волгоградской академии МВД России*. 2016. № 3(38). С. 13–16.
5. *Куракина О. Б.* Петиция в Российской Федерации: юридический анализ, особенности правового регулирования // *Символ науки: международный научный журнал*. 2020. № 9. С. 72–74.
6. *Радина Н. К., Крупная Д. А.* Цифровое политическое участие: эффективность электронных петиций негосударственных онлайн-платформ (на материале change.org) // *Полис. Политические исследования*. 2019. № 6. С. 113–127.
7. *Ребрина Л. Н., Шамне Н. Л.* Системно-коммуникативные измерения современного протеста (на материале немецкоязычных онлайн-петиций) // *Научный диалог*. 2020. № 3. С. 151–167.
8. *Lindner R., Aichholzer G.* E-Democracy: Conceptual Foundations and Recent Trends. Chapter 2 // *European E-democracy in practice. Studies in Digital Politics and Governance*. 2020. P. 11–45. https://doi.org/10.1007/978-3-030-27184-8_2

References

1. *Bashalov A.N., Bochanov M.A.* Internetn-tehnologii kak factor razvitiya politicheskoi aktivnosti grazhdan: trendi i protivirechiya [Internet technologies as a factor in the development of political activity of citizens: trends and contradictions]. *Politbook*. 2017, vol. 2, pp. 22-34. (in Russian)
2. *Demushina O.H.* Portali elektronnih peticzii kak forma vzaimodeistviya instityotov vlasti i grazhdan v Rossii [Portals of electronic petitions as a form of interaction between government institutions and citizens in Russia]. *Gosudarstvennoe i municipalnoe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS* [State and municipal administration. Scientific notes of SKAGS], 2016, vol. 4, pp. 176-181. (in Russian)
3. *Egorova N.V., Shipanova U.V.* Janr onlain-petesii kak sposob yazikovogo otrazeniya czennostnih ustanovok sovremennogo obshestva [The genre of online petitions as a way of linguistic reflection of the value attitudes of modern society]. *Actual problems of modern philology. Materials of the Round Table dedicated to the anniversary of the Department of Russian Philology and Methods of Teaching the Russian Language*, Orenburg, Orenburg St. Univ. Publ., 2020, pp. 62-72. (in Russian)
4. *Klimova Ja.A.* Rol Sovremennyh jelektronnyh tehnologij v ukreplenii predstavitelnoj demokratrii [The Role of Modern Electronic Technologies in Strengthening Representative Democracy]. *Vestnik Volgogradskoj akademii MVD Rossii* [Bulletin of the Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2016, vol. 3, pp. 13-16. (in Russian)
5. *Kurakina O. B.* Peticziya v rossiiskoi federaczii: uridicheskii analiz, osobennosti pravovogo regulirovaniya [Petition in the Russian Federation: legal analysis, features of legal regulation]. *Simvol nauki: mezhdunarodnyj nauchnyj zhurnal* [Symbol of Science: international scientific journal], 2020, vol. 9, pp. 72-74. (in Russian)
6. *Radina N.K., Krupnaya D.A.* Czifrovoe politicheskoe uchastie: Effektivnost elektronnih peticzii Negosudarstvennih onlain platform [Digital Political Participation: The Effectiveness of Electronic

Petitions by Non-Governmental Online Platforms (powered by change.org)]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Policy. Political studies], 2019, vol. 6, pp. 113-127. (in Russian)

7. Rebrina L.N., Shamne N.L. Sistemno-kommunikativnye izmereniya sovremennogo protesta (na materiale nemeckojazychnyh onlajn-peticij) [System-communicative dimensions of modern protest (based on the material of German-language online petitions)]. *Nauchnyj dialog* [Scientific dialogue], 2020, vol. 3, pp. 151-167. (in Russian)

8. Lindner R., Aichholzer G. E-democracy: conceptual foundations and recent trends. European E-democracy in practice. *Studies in Digital Politics and Governance*, 2020, pp. 11-45. https://doi.org/10.1007/978-3-030-27184-8_2

Сведения об авторе

Широков Иван Сергеевич

аспирант, кафедра международных
отношений и таможенного дела,
Институт мировой экономики и
международных отношений
Байкальский государственный университет
Российская Федерация, 664003, г. Иркутск,
ул. Ленина, 11
e-mail: shirokov.iw@yandex.ru

Information about the author

Shirokov Ivan Sergeevich

Postgraduate, Department of International
Relations and Customs, Institute of World
Economy and International Relations
Baikal State University
11, Lenin st., Irkutsk, 664003, Russian
Federation
e-mail: shirokov.iw@yandex.ru