

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УНИВЕРСИТЕТ ИТМО

А.В. Чугунов

**ЭЛЕКТРОННОЕ УЧАСТИЕ ГРАЖДАН
В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

**Учебное пособие и практикум по курсу
«Социальная информатика»**

РЕКОМЕНДОВАНО К ИСПОЛЬЗОВАНИЮ В УНИВЕРСИТЕТЕ ИТМО
по направлению подготовки (специальности) 09.04.03 «Прикладная
информатика» в качестве учебного пособия для реализации основных
профессиональных образовательных программ
высшего образования магистратуры

 **УНИВЕРСИТЕТ ИТМО**

Санкт-Петербург

2017

Чугунов А.В. Электронное участие граждан в государственном управлении: учебное пособие и практикум по курсу «Социальная информатика». — СПб: Университет ИТМО, 2017. — 75 с.

Рецензент: А.Г. Будрин, докт. экономич. наук, проф., зав. кафедрой маркетинга и коммуникаций Университета ИТМО.

Издание адресовано студентам магистерской программы «Управление государственными информационными системами» и слушателям дополнительной образовательной программы повышения квалификации «Электронное правительство и инновационные технологии управления», реализуемой Центром технологий электронного правительства ФТМИ Университета ИТМО.



Университет ИТМО – ведущий вуз России в области информационных и фотонных технологий, один из немногих российских вузов, получивших в 2009 году статус национального исследовательского университета. С 2013 года Университет ИТМО – участник программы повышения конкурентоспособности российских университетов среди ведущих мировых научно-образовательных центров, известной как проект «5 в 100». Цель Университета ИТМО – становление исследовательского университета мирового уровня, предпринимательского по типу, ориентированного на интернационализацию всех направлений деятельности.

© Университет ИТМО, 2017

© А.В. Чугунов, 2017

Оглавление

Введение	4
Часть 1. Формирование и развитие проектов электронного участия: зарубежный и российский опыт	5
Часть 2. Сравнительный анализ порталов электронных петиций в России, США и Великобритании: кейс сравнительного аналитического исследования.....	18
Часть 3. Анализ голосований по популярным инициативам, размещенных на портале петиций: кейс исследования с использованием системы автоматизированного мониторинга.....	26
Часть 4. Практикум проведения аналитических исследований с использованием автоматизированного инструментария мониторинга портала «Российская общественная инициатива»	31
4.1. Общие сведения об автоматизированном инструментарии мониторинга портала РОИ	31
4.2. Подготовительный этап практикума.....	34
4.2.1. Ознакомление с информационной системой	34
4.2.2. Регистрация в информационной системе	34
4.2.3. Авторизация в информационной системе	35
4.2.4. Интерфейсы и возможности получения информации.....	35
4.3. Описание заданий Практикума.....	39
Часть 5. Практикум проведения аналитических исследований с использованием автоматизированного инструментария мониторинга портала «Красивый Петербург»	50
5.1. Общие сведения об автоматизированном инструментарии мониторинга портала «Красивый Петербург».....	50
5.2. Подготовительный этап практикума.....	52
5.2.1. Регистрация и авторизация в информационной системе.....	52
5.2.2. Интерфейсы и возможности получения информации.....	53
5.3. Описание заданий Практикума.....	64
Заключение	72

Введение

В мировой практике развитие механизмов электронного участия граждан в жизни государства, принятие политических решений с использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) – далеко не новая тема исследований. Термин «Электронное участие» постепенно начинает использоваться не только исследователями, но и практиками – сначала в неправительственном секторе, а затем обретает популярность среди активистов общественных движений и простых граждан, которые активно пользуются сайтами, обеспечивающими возможность подать жалобу на неправомерные действия чиновника, высказать свое мнение по актуальной проблеме или предложить свои идеи по улучшению среды обитания (сайты решения городских проблем, ресурсы, близкие по направленности сайтам «Красивый Петербург», «Активный гражданин» и т.п.).

Следует отметить, что само понятие «Электронное участие» соотносится также с понятиями «Электронная демократия» и «Электронное правительство», но имеет свои отличия, т.к. каждое понятие опирается на своей концептуальной основе.

Дадим основные понятия и определения.

«Электронное правительство / Электронное государство» (E-Government) – новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения ИКТ качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

«Электронная демократия» (E-Democracy) – новая форма организации процесса принятия политических решений и реализации власти народа, осуществляемая с использованием ИКТ.

«Электронное участие» (E-Participation) – новая форма организации учета мнения граждан при принятии органами власти общественно-значимых решений и осуществлению действий по рассмотрению обращений, адресованных органам власти по различным вопросам, в т.ч. проблемам благоустройства территории и неправомерным действиям должностных лиц.

Часть 1.

Формирование и развитие проектов электронного участия: зарубежный и российский опыт

Значимость вопросов электронного участия, как с академической, так и практической точек зрения, многократно зафиксирована на международном уровне в многочисленных документах. Так, например, в Отчете на имя Генерального Секретаря ООН «Будущее, которое мы хотим» утверждается, что инклюзивное общество, устойчивое развитие и взаимообогащающий экономический рост критически зависят в равной мере как от наличия эффективной системы управления на национальном и местном уровнях, так и от создания правовых и экономических условий, направленных на вовлечение граждан в процессы принятия управленческих решений¹. А недавно принятая всеми странами мира «Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» призывает национальные правительства обеспечить создание системы ответственного, инклюзивного, репрезентативного, основанного на участии граждан, в принятии решений на всех уровнях управления (Цель номер 16.7) на принципах партнерства со всеми ключевыми участниками устойчивого развития. При этом отмечается, что прямое вовлечение граждан в управление является важнейшим признаком демократичности и прозрачности управления. В связи с принятием Повестки дня до 2030 г., были сформулированы 17 глобальных целей в области устойчивого развития, включающие 169 связанных с ними задач, которые носят комплексный и неделимый характер. В этой связи планируется переформулирование национальных и местных планов устойчивого развития для обеспечения их соответствия новым целям и задачам. В частности, предполагается активное участие общественности в коллективном определении приоритетов развития, подготовке конкретных планов и механизмов их реализации, что потребует пересмотра традиционных и не всегда эффективных схем управления с точки зрения поиска новой роли органов государственного управления и их взаимодействия с гражданами.²

В связи со стремительным распространением информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) принципы и ландшафт такого взаимодействия и участия уже значительно изменились и еще более

¹ Future We Want for All. Report to the Secretary-General UN. NY, 2012. P. 31.

² Мисников Ю.Г., Чугунов А.В. Электронное участие в ЕАЭС: концептуализация мониторингового исследования в контексте целей ООН в области устойчивого развития // Евразийский юридический журнал. 2016. №1(92). С. 314-318. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=25501511>

фундаментально изменятся в течение последующего десятилетия. Проблематика электронного участия уже официально закреплена в документах и законах Европейского Союза, гарантирующих равноправное участие людей в принятии решений в пан-Европейском масштабе на всех уровнях. Например, Цифровая повестка Европы 2020 фиксирует определение электронного участия как деятельность, которая содействует участию граждан в формировании политики и, благодаря ИКТ, делает процесс принятия решений более понятным³. А Европейский план действий в области электронного управления на 2011-2015 гг. уточняет электронное участие как необходимость проведения публичных консультаций и дискуссий для принятия решений с помощью новых инструментов выработки и моделирования решений в интересах формирования более гибкой, эффективной и адаптивной системы управления обществом и государством⁴.

В академическом плане концептуальный блок «Электронное государство», как комплексная междисциплинарная проблема, изучается с точки зрения разных подходов: информационного, технократического, управленческого, организационно-правового, политологического, экономического, социологического и пр. При этом концепция «Электронное государство» является составной частью более широкой линии исследований, связанной с изучением феномена «Информационное общество», в своих истоках восходящего к концепции постиндустриализма.

Исследования, осуществленные на кафедре УГИС и в Центре технологий электронного правительства Университета ИТМО в рамках научных и мониторинговых проектов⁵, в т.ч. экспертные опросы по темам, связанным со спецификой развития технологий и методов «электронного управления» и возникающими при этом барьерами, показывают, что основные проблемы и причины неудач проектов носят не технический, а организационно-правовой характер⁶. В частности, данные экспертных опросов свидетельствуют о том, что проблемы отсутствия нормативной базы или плохой координации, при внесении изменений в нормативные

³ Digital Agenda for Europe. eParticipation. URL: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/eparticipation> (дата посещения: 29.01.2016 г.).

⁴ The European eGovernment Action Plan 2011-2015. Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government. Brussels, 15.12.2010, COM(2010) 743 final. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:EN:PDF>

⁵ Чугунов А.В. Развитие электронного правительства в России: международные рейтинги и актуализация текущих проблем реализации проектов на федеральном и региональном уровнях // Межотраслевая информационная служба. 2013. № 2. С. 31-40.

⁶ Трутнев Д.Р., Чугунов А.В. Развитие электронных услуг и методов «электронного управления»: вопросы оценки эффективности реализации проектов // Информационные ресурсы России. 2014. № 5 (141). С. 5-10.

правовые акты, являются наиболее острыми⁷. Задача состоит не просто в применении некоторых технических решений в области управления, а в изменении существующих управленческих практик, повышении инновационности в целях большей прозрачности, подотчетности, демократичности, инклюзивности управления. Исследователями отмечается, что уже невозможно рассматривать технологию в виде средства, инструмента, поскольку, как только новые цифровые технологии входят в обиход для решения существующих проблем, последние начинают меняться и требовать новых решений⁸. В настоящее время государственные программы реализации систем и компонентов «электронного управления» дополняются комплексом задач развития «электронной демократии» и «открытого правительства», что невозможно без обеспечения легитимного процесса учета мнения граждан при принятии социально-важных решений на уровне федеральных, региональных властей и органов местного самоуправления. В этом контексте повышается значение исследований дискурса в социальных сетях и разработки методов измерения «температуры настроения» социально-активной части общества, все более выражающей свое мнение именно в сетевом пространстве⁹.

В 2011 – начале 2013 гг. в России был дан старт серии проектов, которые можно отнести к направлениям «Электронная демократия» и «Электронное участие». Тематика, связанная с электронным участием граждан, приобрела особую актуальность в связи со стартом нового направления межгосударственного сотрудничества в русле Open Government Partnership (<http://www.opengovpartnership.org/>) став предметом дискуссий как на государственном уровне, так и в научно-образовательном и экспертном сообществе.

Важным аспектом темы «Электронная демократия» являются качественные изменения в политическом процессе за счет использования информационных технологий. Основной спектр изменений (зачастую весьма существенных) лежит в области трансформации

⁷ Чугунов А.В. Внедрение технологий «электронного правительства» в России: организационно- правовые проблемы и барьеры развития // Информационные ресурсы России. 2012. № 5. С. 2-7.

⁸ Bach J., Stark D. Technology and Transformation: Facilitating knowledge networks in Eastern Europe // UNRISD. Technology, business and society. Programme paper number 10. 2003. Geneva. URL: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/35352D4B078518C0C1256BDF0049556C?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/35352D4B078518C0C1256BDF0049556C?OpenDocument) (дата посещения: 29.01.2016 г.).

⁹ Мисников Ю.Г. Интернет-дискуссии в демократической теории и практике // Социальные сети и виртуальные сетевые сообщества: Сб. науч. тр./РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отв. ред. Верченков Л.Н., Ефременко Д.В., Тищенко В.И.- М., 2012. С. 27-36.

институциональной среды, в которой осуществляются демократические процессы в конкретной политической системе. Несомненно, самым существенным институциональным изменением политической системы при активном использовании инструментов электронной демократии является применение методов «прямой демократии». Стоит отметить, что без применения информационных технологий методы «прямой демократии» могут хорошо работать на муниципальном уровне, при этом, чем больше социальная группа по количеству участников, тем сложнее становится применять такие методы. Использование информационных технологий позволяет решить проблему непосредственного взаимодействия в случаях, когда большое количество участников, либо их территориальная удаленность, не позволяет проводить непосредственные обсуждения, выборы, сбор мнений или иные действия достаточно оперативно.

Важным определяющим аспектом является комплекс проблем, связанных с формированием нормативной правовой базы открытости власти и обеспечения электронного участия граждан в принятии политических решений. В этом контексте основным вопросом, который в настоящее время только выносится на научную дискуссию, является вопрос – образуются ли при развитии электронной демократии и электронного участия (и на каком этапе) новые социальные институты, а если образуются, то в чем основные критерии и признаки этих институциональных изменений.

В Российской Федерации первые нормативные документы, регламентирующие отдельные аспекты открытости власти с использованием сети Интернет, относятся к 2002 – 2005 гг. и связаны с федеральной программой «Электронная Россия»¹⁰, в дальнейшем эти вопросы нашли свое отражение в Федеральном законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». В 2010 г. была утверждена госпрограмма «Информационное общество», обозначившая направления развития информатизации госсектора до 2020 г. Первые проекты, которые можно отнести к тематическому направлению «электронная демократия» стартовали в России в 2011 - 2012 гг. Можно этот период считать начальным, или подготовительным.

¹⁰ Коротков А.В., Кристальный Б.В., Курносков И.Н. Государственная политика Российской Федерации в области развития информационного общества. М., 2007. С. 217 – 232; Чугунов А.В. Российская концепция «Электронного государства»: формирование государственной политики и организационно-правовые проблемы // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2010. № 3. С. 78 – 89.

В 2011 г. распоряжением Правительства РФ одобрено создание и развитие государственной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».¹¹ Система предполагает в том числе обеспечение публикации в открытом доступе информации о плановых и фактических результатах деятельности организаций сектора государственного управления в бюджетной сфере, обеспечение открытости и доступности для граждан и организаций информации о прошлой, текущей и планируемой финансово-хозяйственной деятельности государственных структур. В 2015 г. Концепция «Электронного бюджета» была уточнена соответствующим постановлением Правительства.¹² В настоящий момент на основе этой нормативной базы функционирует Единый портал бюджетной системы Российской Федерации (<http://budget.gov.ru/>), образованы координационная комиссия, экспертная и рабочая группы по реализации проекта.¹³

В конце 2011 г. Минкомсвязью России было объявлено о начале работ по созданию портала «Электронная демократия», который был открыт в начале 2012 г. Эта деятельность сопровождалась началом общественного обсуждения Концепции развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 г.

В феврале 2012 г. по данному вопросу высказался В.В. Путин, который в своей статье¹⁴ обозначил, что механизмы политической системы необходимо настроить таким образом, чтобы она своевременно улавливала и отражала интересы больших социальных групп и обеспечивала бы публичное согласование этих интересов. А в качестве одного из механизмов решения данной задачи была выделена интернет-демократия, которая «должна быть встроена в общий поток развития институтов прямой референдумной демократии». При этом подчеркивалось, что особенно широкое применение она должна получить на муниципальном и региональном уровне. «В каждом муниципалитете, отмечал В.В. Путин, должны проходить не только прямые выборы глав и депутатов

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 20 июля 2011 г. №1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 31, ст. 4773; 2013, № 48, ст. 6259. URL: <http://government.ru/gov/results/16021/>

¹² Постановление Правительства РФ от 30 июня 2015 г. №658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет». URL: <http://government.ru/docs/18780/>

¹³ Электронный бюджет / Сайт Минфина РФ. URL: <http://www.minfin.ru/ru/performance/ebudget/>

¹⁴ Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. №20/П (4805) 06.02.2012. - <http://kommersant.ru/doc/1866753>

муниципального собрания. Оценку народа должны получать и другие чиновники, занимающие ключевые должности».

Данная публикация была воспринята российскими властными структурами, как сигнал для включения в свою деятельность новых методов организации обратной связи с гражданами.

В 2012 г. был запущен ряд региональных проектов, в качестве наиболее успешного среди них можно выделить портал «Наш город» (г. Москва - <http://gorod.mos.ru/>), который обеспечивает сбор проблем от граждан, проведение народного контроля деятельности органов власти и формирование рейтингов по различным разрезам.

В настоящее время всё более популярными становятся проекты, основанные на взаимодействии социальных интернет-сервисов и государственных информационных систем. В последние годы в России появилось довольно много подобных ресурсов. Среди наиболее значительных стоит отметить Zakon.government.ru (общественное обсуждение действующих законов), сайты госзакупок, торгов, размещения заказов, Fedstat.ru (статистические данные), Gosdiscuss.ru, ГосЛюди.ру, Govweb.ru, Vashkontrol.ru.

Возможности такой скорости развития и востребованности ресурсов в сфере электронной демократии напрямую связаны с быстрым ростом интернет-аудитории в России. Если в 2003 г. месячная аудитория пользователей сети Интернет в Российской Федерации составляла 9,9 млн. человек или 9% взрослого населения России, а суточная – 3,2 млн. или 3% граждан, то в 2016 г. эти показатели составили, соответственно, 81,2 млн. чел. или 70% для месячной аудитории и 69,2 млн. человек или 59% для суточной аудитории.¹⁵

Исследователями отмечается, что социальные медиа в Интернете постепенно вытесняют традиционные СМИ. Эта тенденция была зафиксирована в 2010 г., когда в США был проведен общенациональный опрос, результаты которого показали, что 34% американцев получают новости из сетевых источников (в 2008 г. – 29%), тогда как из традиционных новостных газет – 31% (снижение с 34% в 2008 г.).¹⁶ Согласно исследованию ВЦИОМ, проведенному в 2016 г.,¹⁷ главным источником новостей для большинства россиян по-прежнему остается телевидение, однако его популярность снижается (62% в 2015 г., 57% в

¹⁵ Интернет в России: динамика проникновения. Весна 2016 [Исследование Фонда «Общественное мнение», 11 октября 2016]. URL: <http://fom.ru/SMI-i-internet/13012>

¹⁶ Katz J.E., Lai C. News blogging in cross-cultural contexts: A report on the struggle for voice // Knowledge, Technology and Policy. 2009. Vol. 22. P. 95-107.

¹⁷ ТВ, Интернет, газеты, радио: доверяй, но проверяй? / ВЦИОМ, пресс-выпуск № 3098, 4 мая 2016. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115679>

2016 г.). В то же время Интернет (считая одновременно информационные сайты, социальные сети и блоги) сегодня используется для поиска новостных материалов 27% всех опрошенных (в 2015 г. – 22%). Можно предположить, что в дальнейшем эта средняя цифра будет только расти, т.к. Сеть является главным источником новостей для 62% 18-24-летних и 47% 25-34-летних. Исследования Левада-Центра также подтверждают эту тенденцию. В 2015 г.¹⁸ уровень общего доверия к информации о событиях в стране, которая распространяется по основным каналам телевидения, составил совокупно около 59%, что выше, чем доверие к Интернету (37%), однако за три года уровень доверия к сетевым каналам увеличился на 8%.

Бизнес-сообщество играет все более активную роль в информационном поле. Бум краудсорсинговых проектов (crowd + outsourcing, «мудрость толпы», «коллективный ум» – использование общественного ресурса, как правило, бесплатное для производства товаров, услуг, разработки идей и т.д.)¹⁹ начался в 2000-х гг. именно тогда, когда коммерческие компании стали повышать эффективность своей деятельности за счет бесплатного использования «коллективного разума» интернет-пользователей, что постепенно стало альтернативой привлечению дорогостоящих экспертов. Затем опыт бизнеса начали применять власти, осознав, что краудсорсинг может быть использован и в сфере государственного правления, особенно при установлении «обратной связи» между государством и населением.

Сегодня много говорится о том, что существуют аналогии между методами и технологиями управления в бизнесе и государстве. При этом следует иметь в виду главное отличие в целеполагании госуправления, где извлечение прибыли не может быть основной задачей, как в бизнес-среде. Существует и тенденция переоценки краудсорсинга, позиционирования его как инструмента для решения любых проблем. Анализ успешных практик как в России, так и за рубежом, показывает, что его наиболее успешное применение связано либо с «бета-тестингом», т.е. с выявлением каких-либо ошибок в работающих системах, в т.ч. социальных, либо со сбором мнений и предложений по решению актуальных проблем при условии непосредственной включенности и заинтересованности участников в практических результатах.

Следует учитывать, что технологии Web 2.0 – всего лишь инструмент, который может использоваться для осуществления конкретных функций: консолидация и вербовка сторонников, выявление тенденций в настроениях общества, привлечение внимания общественности, сбор

¹⁸ Доверие к СМИ / Левада-Центр. 23.10.2015. Пресс-выпуск. URL: <http://www.levada.ru/2015/10/23/doverie-k-smi/>

¹⁹ Хау Д. Краудсорсинг: Коллективный разум - будущее бизнеса. М., 2012.

средств, координация. Однако интернет-сообщества пока вряд ли можно считать полноценными акторами политики, стоящими в одном ряду с государственными структурами или крупными общественными организациями. Малые и разрозненные группы с разными интересами зачастую оказываются неспособны сплотиться. Интернет-пользователи, которые привлекаются к обсуждению, часто некомпетентны в конкретных вопросах и неспособны предложить конструктивную идею. Участники онлайн-обсуждений зависимы от активных лидеров и подвержены скорее эмоциям, чем рациональному желанию поиска решения проблем, в результате непонятно, кто несет ответственность за коллективные действия.

С развитием инструментов электронного участия влияние этих групп растет и будет продолжать расти. Есть основания полагать, что кроме «мудрости толпы» в ближайшее время будет возрастать роль сообщества экспертов, что повысит эффективность краудсорсинга для целей государственного управления.

Электронное участие представляет интерес для исследователей – вычлняются различные формы или каналы электронного участия. В качестве примера приведем классификацию, представленную в публикации зарубежных авторов:²⁰

- развитие ИКТ для сплочения граждан, образования онлайн сообществ;
- использование ИКТ для коллективных бесед и обсуждений;
- использование ИКТ для привлечения сторонников и избирателей;
- социальные сети для голосования и опросов;
- экономические форумы, электронный бизнес;
- платформы обмена знаниями;
- сети как системы мониторинга.

Как уже отмечалось, система институциональной поддержки проектов в сфере электронного участия и электронной демократии начала формироваться в 2010 г., когда в России была утверждена государственная программа «Информационное общество (2011 – 2020 годы)», предусматривающая создание электронных услуг поддержки общественного обсуждения и контроля за деятельностью власти, а также создание онлайн-овых и мобильных механизмов участия мнения общественности в процессе принятия решений.²¹ В апреле 2012 г. на

²⁰ Alathur S., Vigneswara I., Gupta M.P. Citizen empowerment and participation in e-democracy: Indian context // Proceedings of the 5th international conference on theory and practice of electronic governance. ICEGOV 2011. P.11-19.

²¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. N 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество

совещании Правительства в Ново-Огареве В.В. Путин заявил, что «нужно шире применять возможности современной технологии общественной экспертизы, в рамках которой предложения и решения может предлагать каждый пользователь Интернета без каких-либо ограничений».²² В августе 2012 г. была представлена Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан с использованием интернета для рассмотрения в Правительстве РФ. В соответствии с Концепцией, «все предложения, выраженные с использованием средств специализированного ресурса, поддержанные в течение одного года не менее 100 тыс. граждан, подлежат обязательному рассмотрению рабочей группой при Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства».²³ В других странах такой опыт уже есть – в США, Великобритании функционируют системы «Электронных петиций». С 1 марта 2012 г. в Финляндии действует поправка к Конституции, которая обязывает парламентариев в обязательном порядке рассматривать предложения граждан, набравшие 50 тыс. подписей.

В мае 2012 г. Указом Президента РФ В.В. Путина²⁴ было дано поручение по формированию системы раскрытия информации о разрабатываемых органами власти проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения и размещение всей перечисленной информации на едином ресурсе в сети Интернет. Тем же Указом дано поручение утвердить концепцию «российской общественной инициативы» и создать условия для публичного представления предложений граждан с использованием специализированного ресурса в сети Интернет с 15 апреля 2013 г. Концепция предусматривала рассмотрение предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан в течение одного года, в Правительстве РФ после проработки этих предложений экспертной рабочей группой с участием депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ и представителей бизнес-сообщества. На следующем этапе предполагается развитие механизмов электронных петиций на региональном и муниципальном уровнях. В

(2011-2020 годы)» // Российская газета, 16 ноября 2012. URL:

<http://www.rg.ru/2010/11/16/infobschestvo-site-dok.html>

²² Наумов И., Шварц И. Владимир Путин сделал ставку на краудсорсинг // Независимая газета. 19.04.2012. URL: http://www.ng.ru/economics/2012-04-19/2_kraudsorsing.html

²³ Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан с использованием интернета для рассмотрения в Правительстве РФ. URL: <http://government.ru/docs/20405/>

²⁴ Указ Президента Российской Федерации В.В. Путина от 7 мая 2012 г. № 601. URL: <http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html>

августе 2012 г. Правительством Российской Федерации утверждены концепции реализации вышеуказанных поручений Президента.²⁵

В марте 2013 г. Указом Президента РФ В.В. Путина²⁶ утверждены Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Данным Указом деятельность по работе с инициативами граждан была распространена на региональный и муниципальный уровни. Установлены сроки начала рассмотрения – для инициатив федерального уровня с 15 апреля 2013 г., для региональных и муниципальных инициатив с 1 ноября 2013 г. Определена некоммерческая организация (Фонд развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии» – <http://www.id-f.ru/>), уполномоченная на осуществление функций, предусмотренных Правилами рассмотрения инициатив. Во исполнение Указа Председателем Правительства РФ Дмитрием Медведевым даны соответствующие поручения федеральным ведомствам.²⁷

2 апреля 2013 г. состоялась презентация и запуск интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (<http://www.roi.ru>), где журналисты смогли задать вопросы о процедурах рассмотрения инициатив, попробовать разместить собственные. С этой даты для всех граждан, зарегистрированных в Единой системе идентификации и аутентификации (используемой также на Едином портале государственных и муниципальных услуг Российской Федерации), стало доступно размещение своих предложений.

За первую неделю работы на интернет-ресурс поступило более тысячи инициатив, из которых около 180 прошли экспертизу и были размещены для голосования. Десять наиболее популярных инициатив и количество поддержавших их граждан представлено в табл. 1.1.

²⁵ Д.А.Медведев утвердил Концепцию формирования механизма публичного представления предложений граждан с использованием интернета для рассмотрения в Правительстве РФ [23 августа 2012]. URL: <http://government.ru/docs/20405/>

²⁶ Указ Президента Российской Федерации В.В. Путина от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?3560189>

²⁷ Дмитрий Медведев дал поручения во исполнение Указа Президента России об интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива» [16 марта 2013]. URL: <http://government.ru/docs/23332/>

Табл. 1.1. Перечень наиболее популярных инициатив за первую неделю работы интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»

	Наименование инициативы	Кол-во поддержавших
1	Вернуть минимально допустимый уровень содержания алкоголя в крови водителя	3116
2	Отмена транспортного налога	1660
3	Запрет любым государственным и муниципальным организациям требования ксерокопии (фотокопии) любых документов у граждан	1433
4	Внесение изменений в работу Почты России	1279
5	Ввести конфискацию имущества за экономические преступления	907
6	Возврат системы перехода на «зимнее» время	835
7	Сохранять номер мобильного телефона при переходе от одного оператора связи к другому	679
8	Вынести Ленина из Мавзолея и похоронить	629
9	Уменьшить налогообложение индивидуальных предпринимателей в части социальных взносов	609
10	Обращения граждан в органы власти в электронной форме	511

Анализ первых петиций сотрудниками Фонда информационной демократии²⁸ показывает, что большинство поступающих петиций успешно проходит предварительную экспертизу и соответствует требованиям, установленным Указом Президента России. На стадии предварительной экспертной оценки отсеивается менее 5% предложений, которые либо не соответствуют Конституции Российской Федерации или закону «О референдуме», либо дублируют ранее поданные инициативы или являются флешмобами.

В течение первого месяца работы портала «Российская общественная инициатива» в основном поступали инициативы федерального уровня. Характерно, что первой инициативой, которая сразу начала набирать голоса в свою поддержку, стало предложение ввести запрет любым государственным и муниципальным организациям требования ксерокопии (фотокопии) любых документов у граждан (1433 голоса в первую неделю функционирования портала и третье место в рейтинге петиций – см. табл. 3). Однако к концу первого месяца работы системы эта инициатива хоть и осталась в десятке приоритетных (на конец апреля 2013 г. – 11,8 тыс. голосов и 7 место), но лидером во всем списке петиций стала инициатива «Запрет чиновникам и сотрудникам компаний с

²⁸ Интернет-портал для продвижения гражданских инициатив пользуется большой популярностью у россиян [9 апреля 2012]. URL: <http://tasstelecom.ru/news/one/18522>

государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1,5 млн. рублей» (на конец апреля 2013 г. – 35,2 тыс. голосов и первое место в рейтинге). Следует обратить внимание, что данная инициатива за весьма короткий срок (около месяца) уже набрала треть голосов, необходимых для запуска официальной процедуры ее рассмотрения в соответствии с процедурой, закрепленной в нормативных документах.

Анализ петиций, которые были размещены на портале «Российская общественная инициатива» в первый месяц его функционирования, показывает энергичность социально-активной части граждан, довольно существенный разброс и частичное дублирование петиций. На стадии предварительной экспертизы некоторые инициативы, которые полностью идентичны по своему содержанию уже представленным на портале, отклоняются, однако те, которые пересекаются по смыслу, но предлагают иные механизмы реализации, пополняют общий список. Видно, что сама возможность опубликовать предложение, которое власти будут обязаны рассмотреть, если наберется необходимый минимум голосов, стимулирует и будет стимулировать выдвижение большого количества инициатив, не имеющих существенной социальной базы и не соответствующих потребностям и мнениям значимой части населения России. В качестве примера можно привести такую петицию: «Отмена введения Петром I западного календаря и укорачивания летоисчисления русской цивилизации».

На портале Российской общественной инициативы существует возможность получать информацию о ходе голосования за каждую представленную инициативу и распределение инициатив по тематикам и уровню. Можно на карте России увидеть общее количество (с указанием уровня) инициатив, выдвинутых гражданами конкретного региона (муниципалитета). Это позволяет исследовать температуры общественных настроений, в т.ч. и в политической сфере.

В данный момент нельзя утверждать, что распределение тематик петиций и рейтинг наиболее «голосуемых» инициатив является репрезентативным отражением мнения большинства граждан нашей страны. Существует три барьера, которые ограничивают возможность использования этого канала взаимодействия граждан и власти. Во-первых, это ограничения связанные с наличием возможностей пользования Интернетом (немногим более половины населения), а во-вторых, необходимость регистрации в Единой системе идентификации и аутентификации (система обеспечивает доступ пользователей к Единому portalу государственных и муниципальных услуг Российской Федерации – по последним данным это порядка 7 млн чел.). В качестве барьера следует отметить и общее доверие к данной системе, которое основывается

на результативности работы РОИ (количество социально-важных инициатив, получивших поддержку как на федеральном, так и региональном / муниципальном уровнях). И эта позиция в настоящее время оставляет желать лучшего.

В качестве позитивного аргумента можно привести предположение, что большинство из социально-активных граждан (как потенциальных авторов инициатив и тех, кто готов высказывать свое мнение и участвовать в акциях референдумного типа) являются пользователями Интернета, т.е. преодолели первый из обозначенных барьеров. Регистрация через единую систему авторизации легко преодолевается, особенно если этому будет способствовать развитие системы электронных услуг на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Кроме того, количество пользователей будет увеличиваться за счет использования этой системы на региональных и муниципальных порталах для доступа к различным электронным сервисам.

Часть 2.

Сравнительный анализ порталов электронных петиций в России, США и Великобритании: кейс сравнительного аналитического исследования

Для каждой страны существует своя история и динамика появления инструментов электронного участия, во многом обусловленная социальной, институциональной и технологической готовностью всех участников процесса взаимодействия.

Проведение сравнительных исследований в сфере развития и использования инструментов электронного участия в разных странах позволяют привнести новое знание, а также выработать практические рекомендации по реализации инструментов электронного участия для других стран и регионов. Представленный кейс основан на исследовании 2013 г., опубликованном в соавторстве с Л.А. Видясовой (Бершадской).²⁹

Методология и критерии оценки. Общая методология проведения исследования определяется принципами системного подхода. В рамках этого подхода портал электронного участия граждан рассматривается как единая система взаимосвязанных характеристик. Задача сравнительного анализа состояла в том, чтобы выявить роль и место структурообразующих элементов при развитии механизмов электронного участия в разных странах.

В сравнительном исследовании в качестве объекта анализа выбраны три портала электронных петиций:

- Портал электронных петиций Великобритании (<http://epetitions.direct.gov.uk/>);
- Портал электронных петиций в США (<https://petitions.whitehouse.gov/>);
- Российская общественная инициатива (<https://www.roi.ru>).

Портал электронных петиций Великобритании появился в 2011 г. Координирует работу портала Парламент Великобритании, в частности Backbench Business Committee.

В США аналогичный портал начал свою работу также в 2011 г. Курирует работу портала и рассмотрение петиций Президент США и Белый Дом.

²⁹ 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 (134). С. 28-33.

В России портал «Российская общественная инициатива» был открыт в апреле 2013 г. Оператором портала является некоммерческая организация «Фонд информационной демократии».

Для проведения сравнительного исследования была разработана система критериев сопоставления (табл. 2.1). Поскольку в качестве объекта анализа были выбраны порталы электронных петиций, то в качестве направлений оценки были выделены контекстуальные аспекты, коррелирующие с классификацией Р. Медаглия³⁰, а именно:

- организационное развитие;
- технологические параметры портала;
- нормативно-правовое обеспечение, учет процедуры рассмотрения;
- открытость процедур для граждан, возможности обратной связи.

Табл. 2.1. Критерии оценки порталов электронных петиций

Код	Индикаторы
А. Организационное развитие	
A1	Наличие полномочий исполнительных органов власти
A2	Наличие полномочий законодательных органов власти
A3	Наличие полномочий судебных органов власти
A4	Предварительное обозначение ответственного ведомства
В. Технологические параметры	
B1	Процедура предварительной модерации петиций
B2	Процедура постмодерации
B3	Использование электронной подписи при регистрации
B4	Длительность сбора подписей
С. Нормативно-правовое обеспечение, процедуры	
C1	Наличие регламента работы с обращениями
C2	Существование в качестве единственного/дополнительного механизма подачи петиций,
C3	Охват федерального уровня,
C4	Выделение регионального и муниципального уровня
Д. Открытость для граждан, обратная связь	
D1	Открытое опубликование
D2	Анонимность
D3	Наличие обратной связи
D4	Простота подачи петиции

Представленная в табл. 2.1 схема оценки порталов электронных петиций представляет собой набор индикаторов, разработанный в рамках представляемого исследования. Помимо выделенных критериев, особо актуален анализ контента представленных на сайте петиций. Для его

³⁰ Medaglia R. eParticipation Research: Moving Characterization Forward (2006-2011) // Government Information Quarterly. 2012. № 29. P. 346-360.

проведения потребовалось применение качественных методов анализа содержания.

Основные результаты. Сравнительный анализ порталов электронных обращений в США, Великобритании и России позволили выделить сходства и различия в процедурах подачи и рассмотрения петиций, охвате ветвей власти, технологических параметрах работы порталов, степени открытости и простоты для обычных граждан.

В трех выбранных странах по-разному решается вопрос охвата ветвей власти. В частности, портал США имеет четкую привязку к деятельности Правительства - органа исполнительной власти. В Великобритании в процесс рассмотрения петиций вовлечена законодательная ветвь власти, представленная Платой общин. В России предпринята попытка объединить сферы ответственности законодательной и исполнительной власти, именно поэтому в состав экспертной группы вошли представители обеих ветвей.

В Великобритании и США явно декларируется направленность на совершенствование работы федеральных органов власти и текущего законодательства. Российский портал отличает наличие деления на федеральные, региональные и муниципальные инициативы. Таким образом, гражданин может голосовать за инициативу в своем регионе или муниципалитете, а спектр возможных инициатив получается максимально расширенным.

Процедуры рассмотрения электронных петиций имеют схожие механизмы в Великобритании и России: петиции необходимо набрать 100 тыс. подписей в течении одного года для того, чтобы перейти на рассмотрение в экспертную группу и на второй этап обсуждения.

В США условия рассмотрения петиции жестко регламентированы сроками. Во-первых, чтобы петиция была опубликована в открытом для всех доступе, ее автор должен предварительно собрать 150 подписей за 30 дней, затем за петицию должны проголосовать 100 тыс. человек в течение всего лишь 30 дней.

Британская процедура рассмотрения заключается в следующем: как только набирается искомое число голосов, петиция передается на рассмотрение в нижнюю палату Парламента – Палату общин. Рассмотрением занимается специальный комитет, который определяет повестку еженедельных дебатов в Парламенте. При этом изначально в петиции обязательно должен быть указан ответственный за решение этой проблемы департамент, министерство. Результат обсуждения открыто публикуется на портале.

В США, как только петиция набирает необходимое число голосов, она передается на рассмотрение в Правительство – Белый дом. При этом

граждане могут продолжать ставить подписи под петицией, пока она находится на рассмотрении. Когда Правительство США принимает решение по петиции, каждый гражданин, подписавший ее, получает информацию о результате рассмотрения на электронную почту.

В России разработан следующий механизм работы с обращениями: как только петиция набирает 100 тыс. голосов, она передается на рассмотрение в правительственную рабочую группу, состоящую из 34 человек. Эту группу возглавляет министр по вопросам открытого правительства, а в состав экспертной группы входят представители исполнительной и законодательной власти, бизнес-сообщества, некоммерческих организаций, научных институтов и фондов.

Следует отметить, что технологические аспекты функционирования изучаемых порталов во многом схожи. Отсутствующая в явном виде процедура премодерации на портале США содержит на самом деле сходный механизм: инициатива публикуется на сайте только после сбора 150 подписей по прямой ссылке, автоматически предоставленной автору для самостоятельной организации их сбора в течение 30 дней. Кроме того, сотрудники портала периодически проверяют обращения на предмет соответствия правилам (тематика, отсутствие оскорблений, согласование со статьями Конституции).

Достоверность предоставляемой на американском портале информации обеспечивается техническими мерами, в частности используются система предотвращения множественных автоматических регистраций и отправления сообщений программами-роботами, проверка IP, регистрация e-mail. Создатели портала считают, что на данном этапе не следует слишком ужесточать контроль авторизации, т.к. портал петиций – это только инструмент для инициирования рассмотрения обращений, который более практичен в сравнении с рассмотрением бумажных документов.

Проголосовать за петицию в Великобритании могут только граждане и жители страны, при регистрации необходимо указать адрес проживания в Великобритании и электронную почту.

Для того, чтобы отдать свой голос на российском портале РОИ, необходимо пройти регистрацию на портале государственных и муниципальных услуг. Эта процедура более трудоемка, поскольку требует предварительной регистрации и авторизации. Если гражданин не зарегистрирован на едином портале, то для получения кода авторизации ему понадобится лично явиться в центр выдачи, или воспользоваться услугами одного из многофункциональных центров оказания государственных и муниципальных услуг. Этот длительный механизм регистрации следует признать оправданным, поскольку, например, в

Великобритании уже были прецеденты злоупотреблений процедурой простой регистрации. В практике работы британского портала получается, что один человек, используя каждый раз новый электронный адрес, может подписаться сколько угодно раз. Именно так в 2007 г. (при функционировании первой версии портала петиций) были «накручены» тысячи подписей против строительства мечети в Лондоне.

На всех анализируемых порталах петиции граждан находятся в открытом публичном доступе. В Великобритании и России все инициативы публикуются сразу после прохождения процедуры предварительной модерации. В США петиция становится открытой только после того, как наберет 150 подписей, которые собраны ее автором.

На портале в Великобритании публикуется имя заявителя петиции. На американском портале соблюден принцип частичной анонимности: для каждой петиции публикуется список, включающий автора и подписавшихся, однако их имена и фамилии заменены инициалами. Кроме этого, пользователям портала видна информация о городе и штате проживания граждан, подписавших петицию.

Российский портал демонстрирует наибольшую степень анонимности: ни имя заявителя, ни информация о голосовавших за предложение на портале не публикуется.

Обобщенные результаты сравнительного анализа индикаторов по всем направлениям представлены в табл. 2.2.

Табл. 2.2. Сравнение порталов электронных петиций Великобритании, США и России

Индикаторы	UK	USA	RU
А. Организационное развитие			
A1. Полномочия исполнительных органов власти	-	+	-
A2. Полномочия законодательных органов власти	+	-	+
A3. Полномочия судебных органов власти	-	-	-
A4. Предварительное обозначение ответств. ведомства	+	-	-
В. Технологические параметры			
B1. Предварительная модерация	+	+	+
B2. Постмодерация	+	+	+
B3. Электронная подпись	-	-	+
B4. Длительность сбора подписей	1 год	30 дней	1 год

С. Нормативно-правовое обеспечение			
C1. Наличие на портале регламента работы с обращениями	+	+	+
C2. Является единственным механизмом	-	-	-
C3. Охват федерального уровня	+	+	+
C4. Выделение регионального/ муниципального уровня	-	-	+
D. Открытость процедур для граждан			
D1. Открытое опубликование	+	+/-	+
D2. Анонимность	-	+/-	+
D3. Наличие обратной связи	+	+	+
D4. Простота подачи петиции	+	+	+

Предложенная схема может быть использована для анализа порталов в других странах, предоставляющих информацию на национальных языках.

Востребованность порталов петиций среди граждан. За время своей работы порталы петиций показали определенный уровень востребованности среди граждан. При этом более молодой среди изучаемых порталов (российский) за 2,5 месяца своего существования уже имеет инициативы, собравшие 2/3 необходимого числа голосов для перехода на дальнейшее обсуждение.

Весьма показательна тематика обсуждений, позволяющая следить за уровнем общественных настроений.

Топ-5 наиболее популярных инициатив, представленных на российском портале (на июнь 2013 г.), выглядит следующим образом:

- Запрет чиновникам приобретать автомобили стоимостью более 1,5 млн руб. (около 75 тыс. голосов),
- Вернуть минимально допустимый уровень содержания алкоголя в крови водителя (около 60 тыс. голосов),
- Расширение возможностей самообороны при нападении на жилище (27 тыс. голосов),
- Внесение изменений в работе Почты России (около 25 тыс. голосов),
- Отмена регистрации по месту жительства (18 тыс. голосов).

В США, напротив, население в большей степени обеспокоено вопросами религиозной принадлежности, депортации, развития демократических свобод. В России инициативы, касающиеся изменений в избирательном законодательстве, на данный момент собирают не более 750 голосов, а пятерку наиболее популярных американских петиций образуют следующие поданные инициативы:

- признание баптистской церкви, относящейся к группе ненависти (360 тыс. голосов);
- поддержка демократического режима и честных выборов в Малайзии (273 тыс. голосов);
- поимка и депортация Джасмин Сана (148 тыс. голосов);
- предоставление убежища семье немецких иммигрантов Ромейке, обучающих детей на дому (125 тыс. голосов);
- развитие системы обучения для военных и образовательных грантов для военных (121 тыс. голосов).

Среди инициатив в Великобритании – проблемы охраны природы, миграции, здравоохранения:

- требования организовать вакцинацию животных вместо отстрела (248 тыс. голосов);
- остановка массовой иммиграции из Болгарии и Румынии (148 тыс. голосов);
- сохранение детской кардиохирургической больницы в Гленфилд Лестер (109 тыс. голосов);
- сохранение доступа граждан к системе правосудия, права на предоставление адвоката (84 тыс. голосов);
- поддержка велоспорта (66 тыс. голосов).

Эта информация позволяет делать выводы об обеспокоенности граждан той или иной проблематикой, потребностях в улучшении законодательства в разных сферах. Вместе с тем, судя по опыту двухлетнего функционирования порталов в США и Великобритании, далеко не все инициативы, собравшие необходимое количество голосов, выносятся в качестве законопроекта на голосование. Среди примеров того, как законодатели прислушались к призывам граждан, следует отнести отказ от введения платы на автодорогах в Великобритании после сбора 1,8 млн. подписей, а также начало рассмотрения возможности ввести запрет или ограничение продажи оружия в США.

Выводы. Сравнительное исследование позволило выделить определенные преимущества в каждом из порталов. Для портала электронных петиций Великобритании этими преимуществами являются: простота регистрации, открытое опубликование петиций, а также четкая привязанность к органу власти, рассматривающему петиции. Среди преимуществ портала США следует отметить его практичность по сравнению с процедурой подачи неэлектронных петиций в стране, а также продолжение сбора подписей после передачи в орган власти. Интерфейс и принципы работы российского портала являются очень схожими с британской моделью. К преимуществам российского портала относится четкое разделение и представленность инициатив как федерального, так

регионального и муниципального уровней. В России портал направлен на сбор инициатив, относящихся к компетенциям как законодательной, так и исполнительной власти.

Проведенный сравнительный анализ позволил выделить тренды преимущественно в ситуации с предложением порталов и реализованных на них функциях. Дискуссионным остается вопрос о связи данных порталов с проведением реальной политики, влиянии принятых к рассмотрению инициатив на внутреннее развитие стран. К сожалению, недостаточно представленными являются данные о реакции общественного мнения в каждой стране на возможности таких порталов, об уровне доверия к ним, уверенности граждан в том, что их мнение будет услышано.

Отдельное направление для изучения может представлять кейс-стади реальных продвижений инициатив граждан до законопроектов, принятия законов и последующих социальных изменений. Перспективным является использование автоматизированных инструментов, позволяющих проводить оценку взаимодействий в социальных сетях, обсуждений между пользователями конкретных инициатив.

Еще одна дискуссионная тема в этом русле – появление нового вида информационного неравенства. Некоторые эксперты высказывают соображения, что обозначение государственного приоритета о подачи петиций именно в электронном виде ограничивает права граждан, не имеющих доступ к интернет-технологиям.³¹ Эти вопросы должны стать предметом отдельных исследований. Также перспективным является расширение охвата исследования порталов электронных петиций в других странах, в т.ч. публикующих всю информацию на национальном языке страны. Обмен опытом между исследователями разных стран будет способствовать определению оптимального набора функций порталов для удобства граждан.

³¹ Polat R.K. Digital Exclusion in Turkey: A Policy Perspective // Government Information Quarterly. 2012. № 29. P.589-596.

Часть 3.

Анализ голосований по популярным инициативам, размещенных на портале петиций: кейс исследования с использованием системы автоматизированного мониторинга

С внедрением интернет-ресурсов, оказывающих услуги электронного участия, появляется возможность анализа данных, получаемых непосредственно с этих ресурсов.

С самого старта портала электронных петиций «Российская общественная инициатива» (РОИ – <http://www.roi.ru>), с апреля 2013 г., Центр технологий электронного правительства Университета ИТМО осуществляет его текущий мониторинг. В течение первого года мониторинг проводился без использования автоматизированных методов, т.к. на портале РОИ отсутствовали соответствующие интерфейсы. Ситуация изменилась в апреле 2014 г. после открытия на портале API (Application Programming Interface). Тем самым для сбора данных с портала РОИ начал использоваться официальный API, который позволяет получить данные обо всех инициативах и их текущих состояниях (название, описание, количество голосов, статус, прогресс, даты начала и окончания голосования и др.).

Портал РОИ имеет четкое разделение адресности инициатив: федеральный, региональный или муниципальный уровни. С первых дней стала понятна базовая тенденция – основная масса (около 90%) всех инициатив ориентирована исключительно на федеральный уровень. Муниципальные и региональные инициативы составляют 5% и 6% соответственно от общего количества размещенных. Имеется возможность отслеживать тематическое распределение петиций и другие аспекты функционирования портала.

Автоматизированная система мониторинга порталов электронного участия. Первый компонент автоматизированной системы ориентирован на анализ и обработку данных, получаемых с портала петиций РОИ. Основой для постановки задачи и разработки явилась деятельность, которая осуществлялась аналитиками Центра технологий электронного правительства Университета ИТМО в течение года (апрель 2013 – апрель 2014) в «ручном режиме». Появление на портале РОИ интерфейса API позволило автоматизировать процесс сбора первичных данных.

В настоящее время на основе опыта осуществления аналитических исследований с использованием автоматизированных средств, ведется проектирование программных модулей, призванных собирать данные и представлять их для исследователей по другим группам ресурсов, которые

относятся к категории «электронное участие». В первую очередь, это ресурсы, предоставляющие гражданам возможность направить жалобу или обращение в адрес органов власти или хозяйствующих субъектов по поводу каких-либо нарушений или действий, создающих проблемы в различных сферах: благоустройство, защита прав и свобод граждан, злоупотребления и т.п.

Команда исполнителей данного проекта планирует его развитие с целью обеспечения исследователей надежным сервисом на основе данных, извлекаемых в реальном режиме времени с порталов электронного участия.

Пример использования системы мониторинга для анализа хода голосования. Рассмотрим специфику использования механизмов электронного участия в целях и задачах политического PR. Естественно, что сразу после открытия портала петиций (РОИ), российская внесистемная оппозиция приступила к использованию его возможностей для давления на власть. В частности, группа А. Навального начала весьма активно размещать на портале РОИ свои петиции и использовать этот факт как информационный повод для консолидации своих сторонников, демонстрируя тем самым уровень общественной поддержки своих взглядов. В этой связи необходимо предостеречь от завышенных оценок, т.к., если подходить с точки зрения объективного политологического анализа, поддержка оппозиционной петиции, направленной на антикоррупционные меры (например, запрет чиновникам покупать автомобили элитного класса), отнюдь не означает, что гражданин, подписавший эту петицию, разделяет политические взгляды конкретной оппозиционной группы. Тем более, если гражданин зашел на портал самостоятельно, либо через нейтральные ресурсы, то он даже и не узнает, что подписался под петицией, размещенной известным оппозиционером. Также гражданин, голосующий за конкретную инициативу, не имеет возможности увидеть, кто автор этой инициативы, соответственно без информационной поддержки и использования собственных каналов донесения информации о петиции до своих сторонников и сочувствующей аудитории, ее автор обречен на анонимность.

Хорошим примером, демонстрирующим организованную PR-кампанию по сбору голосов в поддержку оппозиционной петиции, может служить весьма резонансный сюжет о петиции А. Навального «Об уголовной ответственности за незаконное обогащение чиновников и иных лиц, обязанных представлять сведения о своих доходах и расходах» (инициатива № 77Ф9376).

Инициатива была размещена на портале РОИ 9 января 2014 г. и ее продвижение заняло почти год. Весь процесс (рис. 3.1) можно разделить на

2 этапа: первый – эволюционный (январь-сентябрь 2014 г.), когда медленно и поступательно шел набор голосов; и второй этап – «пиаровский» (25 сентября – декабрь 2014 г.), который обеспечил этой петиции прохождение 100-тысячного рубежа.

Динамика голосований за петицию во время первого этапа демонстрирует явно проигрышный вариант: за 5 месяцев было собрано всего около 3 тыс. голосов. Кампания PR-сопровождения сбора голосов стартовала 25 сентября 2014 г. после размещения на сайте А. Навального статьи, что привело к появлению 6 тыс. голосов в день публикации и на следующий день еще более 3 тыс. голосов. Для раскрутки был использован хештег #20 в Твиттере, а преодоление 20-тысячной отметки в голосовании вызвало существенное усиление активности сторонников данной инициативы. Далее PR-кампания стала нарастать и в декабре были получены 100 тыс. голосов, что создало возможность вынесения инициативы на рассмотрение экспертной группы.

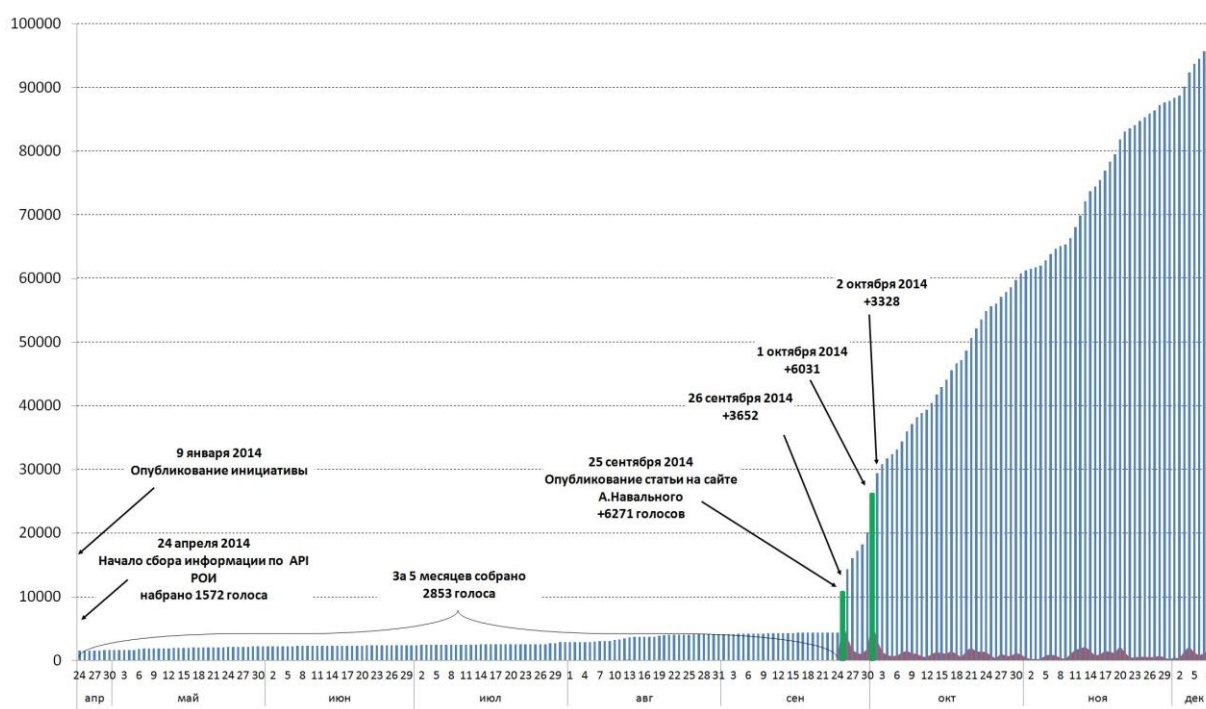


Рис. 3.1. Динамика голосования за инициативу № 77Ф9376 на портале РОИ, 2014 г. (по данным системы автоматизированного мониторинга Центра технологий электронного правительства Университета ИТМО)

Вопрос обсуждался 9 февраля 2015 г. на заседании экспертной рабочей группы федерального уровня, возглавляемой М. Абызовым.

Петиция подавалась от Фонда борьбы с коррупцией, возглавляемого А. Навальным. ФБК предлагал распространить юрисдикцию России на статью 20 Конвенции ООН против коррупции и ввести в российский

Уголовный кодекс (УК) новый состав преступления «незаконное обогащение» в отношении лиц, обязанных представлять сведения о своих доходах и расходах, а также внести некоторые другие антикоррупционные поправки. На заседании выступили представители администрации президента, МВД, Минюста и других инстанций. Все они высказались против предложения ФБК, отметив, что в соответствии со ст. 8 УК основанием для уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного УК. Однако члены рабочей группы сошлись во мнении, что проблема коррупции, безусловно, является очень актуальной и ее нельзя оставить без внимания. При этом принять предложенную инициативу в текущих формулировках, по мнению большинства участников заседания, невозможно, поскольку она требует доработки. Одновременно было отмечено, что нельзя просто отклонить инициативу по формальным основаниям, потому что это дискредитирует саму идею РОИ.³²

Решение на первом заседании не было принято в связи с отсутствием кворума. 26 февраля 2015 г., на следующем заседании, экспертная рабочая группа решила не передавать в Госдуму инициативу против коррупции, признав при этом важной саму проблему уголовной ответственности чиновников за незаконное обогащение. Камнем преткновения для экспертов стало признание некоторых пунктов предлагаемого инициативой законопроекта противоречащими Конституции РФ. Глава рабочей группы, министр по вопросам «Открытого правительства» М. Абызов напомнил, что отрицательное заключение ранее прислали Минюст, МВД и Администрация Президента. В качестве компромисса рабочая группа рекомендовала Парламенту и Правительству подготовить предложения по ужесточению ответственности за незаконное обогащение.

Обсуждение инициативы А. Навального стимулировало выявление противоречий и нерешенных процедурных моментов в функционировании Российской общественной инициативы (регламентов принятия решений и прочих вопросов), что привело к необходимости подготовить специальный доклад в администрацию Президента по данной теме.³³

Выводы:

- следует зафиксировать начало процесса институционализации механизмов электронного участия как элементов современной российской политической системы;

³² Инициативу об уголовной ответственности за незаконное обогащение рассмотрят повторно [9 февраля 2015] – URL: <http://www.f-id.ru/calendar/info/novosti/Initciativu-ob-ugolovnoj-otvetstvennosti-za-nezakonnoe/>

³³ Илья Массух: для РОИ настало время изменений [26 февраля 2015] – URL: <http://www.f-id.ru/calendar/info/novosti/Илья-Massuh-dlya-ROI-nastalo-vremya-izmenenij/>

- функционирование электронных каналов обратной связи подтверждает укоренившуюся в общественном сознании установку на то, что проблемы в России можно решать только на федеральном уровне;
- высокий уровень институционализации отдельных механизмов (в данном случае РОИ) создает условия для их активного использования в политическом пиаре, в т.ч. и со стороны внесистемной оппозиции.

Часть 4.

Практикум проведения аналитических исследований с использованием автоматизированного инструментария мониторинга портала «Российская общественная инициатива»

Практикум ориентирован на выработку навыков и компетенций получения и обработки информации, обобщения полученных данных, проведения аналитических исследований с использованием автоматизированных средств поиска и обработки первичной информации.

4.1. Общие сведения об автоматизированном инструментарии мониторинга портала РОИ

Система мониторинга порталов электронного участия является инициативным исследовательским проектом Университета ИТМО (Центра технологий электронного правительства и кафедры управления государственными информационными системами ФТМИ) и Некоммерческого партнерства ПРИОР Северо-Запад.

Рассмотрим архитектурные и другие решения, лежащие в основе системы мониторинга (рис. 4.1).

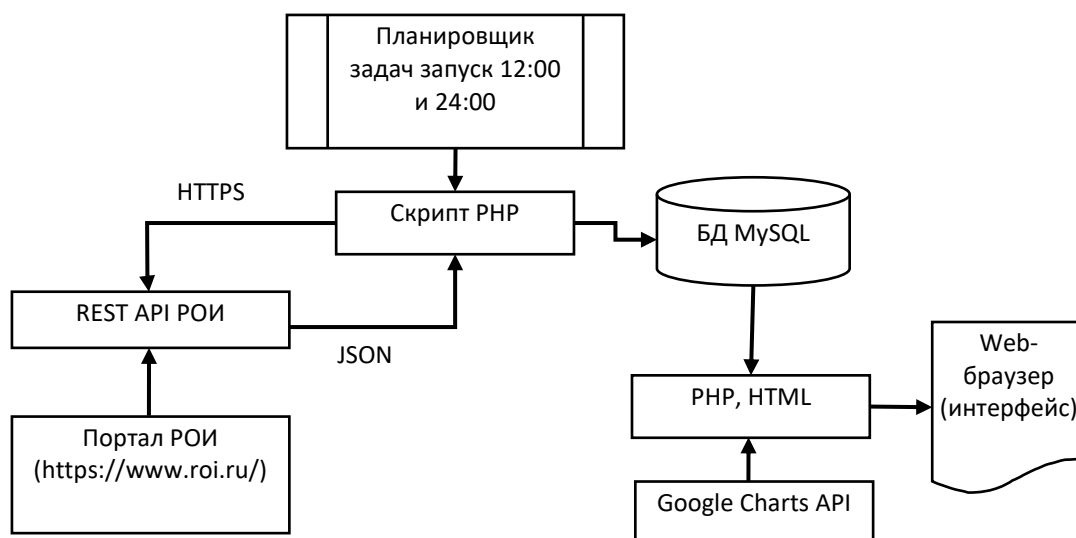


Рис. 4.1. Архитектура программного модуля «Мониторинг Российской общественной инициативы - РОИ»

Ниже представлена структура базы данных (используется MySQL) модуля «Мониторинг РОИ» (рис. 4.2).

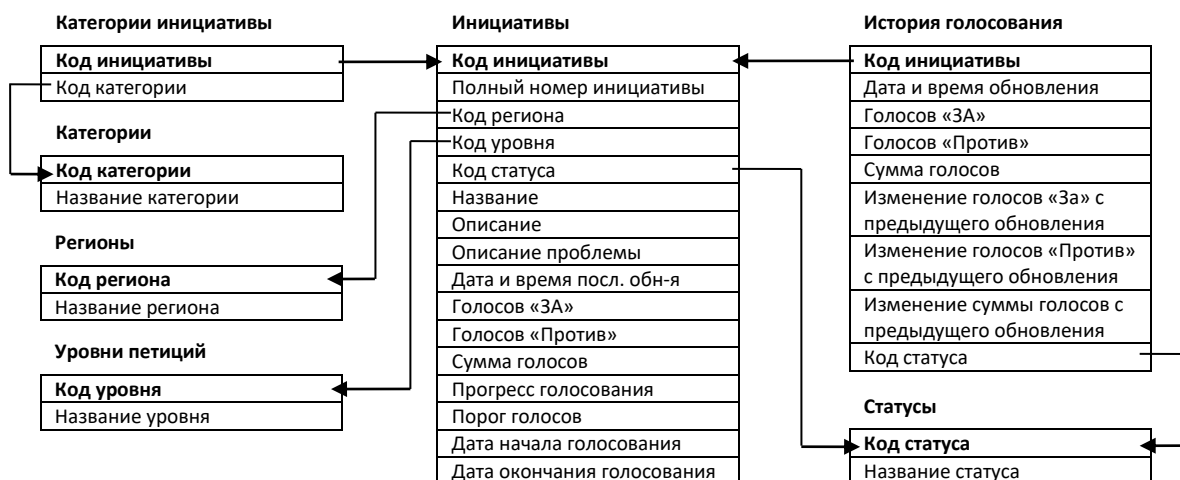


Рис. 4.2. Структура базы данных MySQL модуля «Мониторинг Российской общественной инициативы – РОИ»

Система мониторинга (модуль мониторинга РОИ) в настоящее время обеспечивает следующие возможности для исследователей:

а) представление данных о динамике голосов (возможный минимальный временной интервал – час):

- общее количество голосов за день;
- количество голосов по каждой инициативе;

б) мониторинг текущего состояния (прогресс голосования во времени по положительным и отрицательным голосам, отслеживание изменения статуса по инициативам);

в) использование фильтров и срезов для поиска инициатив (со ссылкой на портал РОИ) и для анализа текущего состояния и динамики голосования:

- уровень инициативы;
- регион;
- статус;
- категории;
- даты начала и окончания голосования;
- голоса и соотношение положительных и отрицательных голосов (в т.ч. динамика роста, прогресс);
- название, описание – текстовый контент.

Использование возможностей автоматизированного мониторинга позволяет осуществлять проведение некоторых групп аналитических исследований:

- аналитика позитивного отклика (анализ контента по инициативам, которые набирают большое количество голосов «За» или больше положительных голосов, чем отрицательных) – создание облака тегов из названий инициатив и/или их содержания;
- аналитика отрицательного отклика (анализ контента по инициативам, которые набирают больше отрицательных голосов) – создание облака тегов;
- выявление проблемных вопросов в конкретных регионах на основе контентного анализа инициатив по регионам (в т.ч. инициатив федерального уровня);
- оценка интереса граждан к проекту РОИ (по количеству инициатив и сравнению динамики голосов).

Вся аналитика строится на основе базы данных (БД), сведения в которую собираются через API 1.0 для автоматизированного взаимодействия с РОИ. Запросы к БД осуществляются на языке SQL, полученные данные (таблицы данных) можно использовать для дальнейшего анализа или оформления графических представлений, как в редакторах электронных таблиц (Excel, OpenOffice Calc и другие), так и на web-ресурсах.

Информационный сайт системы - <http://analytics.egov.ifmo.ru/>

На данный момент ресурс предоставляет статистические данные портала «Российская общественная инициатива» (далее РОИ – <https://www.roi.ru/>). В дальнейшем планируется предоставлять статистику и аналитические материалы других порталов электронного участия, а также порталов решения городских проблем.

Система мониторинга порталов электронного участия предназначена для содействия исследователям, экспертам и аналитикам в сборе и обобщении данных о развитии ресурсов, обеспечивающих электронное взаимодействие граждан с органами власти по вопросам, представляющим общественный интерес (ресурсы «электронного участия», англ. термин «E-Participation»).

С готовыми отчетами (инфографикой) можно ознакомиться в разделе «Аналитические материалы» – <http://analytics.egov.ifmo.ru/materials/>.

Публикации и новости о развитии проекта представлены в разделе «Новости и публикации» - <http://analytics.egov.ifmo.ru/news/>.

Исследователи, которые хотят самостоятельно осуществлять выборку необходимых им данных по указанным ими параметрам, могут воспользоваться автоматизированным инструментарием мониторинга порталов электронного участия (компонентом динамической генерации

графиков для аналитиков и экспертов). Подробнее о данном инструментарии написано в разделе «Инструментарий мониторинга» – <http://analytics.egov.ifmo.ru/instrument/>.

Автоматизированный инструментарий мониторинга после регистрации позволяет пользователям самостоятельно генерировать графики / таблицы с некоторыми параметрами.

Доступ к системе свободный, но авторизованный. Информация о процедуре получения реквизитов доступа представлена на сайте (<http://analytics.egov.ifmo.ru/instrument/>).

Все заявки на авторизованный доступ к автоматизированному инструментарию рассматриваются в индивидуальном порядке. Следует обратить внимание, что система создана для профессионального использования экспертами, аналитиками, научными работниками, преподавателями, аспирантами и студентами, осуществляющими исследования в сфере электронного правительства, государственного управления, коммуникативистики и т.д.

Автоматизированный инструментарий размещен на отдельном ресурсе (<http://analytics.prior.nw.ru/>).

4.2. Подготовительный этап практикума

4.2.1. Ознакомление с информационной системой

Для получения первичной информации о Системе мониторинга порталов электронного участия необходимо зайти на информационный сайт (<http://analytics.egov.ifmo.ru/>) и ознакомиться с его основными разделами:

- Аналитические материалы – <http://analytics.egov.ifmo.ru/materials/>;
- Новости и публикации – <http://analytics.egov.ifmo.ru/news/>.

4.2.2. Регистрация в информационной системе

Для получения доступа к автоматизированному инструментарию мониторинга следует отправить электронное письмо в службу поддержки по адресу: analytics.egov@yandex.ru с указанием следующих данных:

- ФИО (*полностью*);
- контактные данные;
- обозначить для каких исследовательских задач Вы желаете получить доступ к системе (следует указать: *для выполнения практикума в рамках магистерской программы – привести название магистерской программы*);

- какую организацию Вы представляете (наименование учебного заведения, для студентов – курс, для преподавателей – должность, степень и кафедру);
- режим доступа (доступ к автоматизированному инструментарию мониторинга порталов электронного участия).

После регистрации на электронную почту будет отправлено письмо с паролем для доступа к расширенным возможностям автоматизированного инструментария мониторинга. В качестве логина следует использовать адрес электронной почты, с которого была отправлена заявка.

4.2.3. Авторизация в информационной системе

После получения реквизитов, необходимо зайти на ресурс <http://analytics.prior.nw.ru/> (рис. 4.3) и активировать гиперссылку «ВОЙТИ» (в центре страницы, или правом верхнем углу), после чего появится окно с полями для ввода логина и пароля.

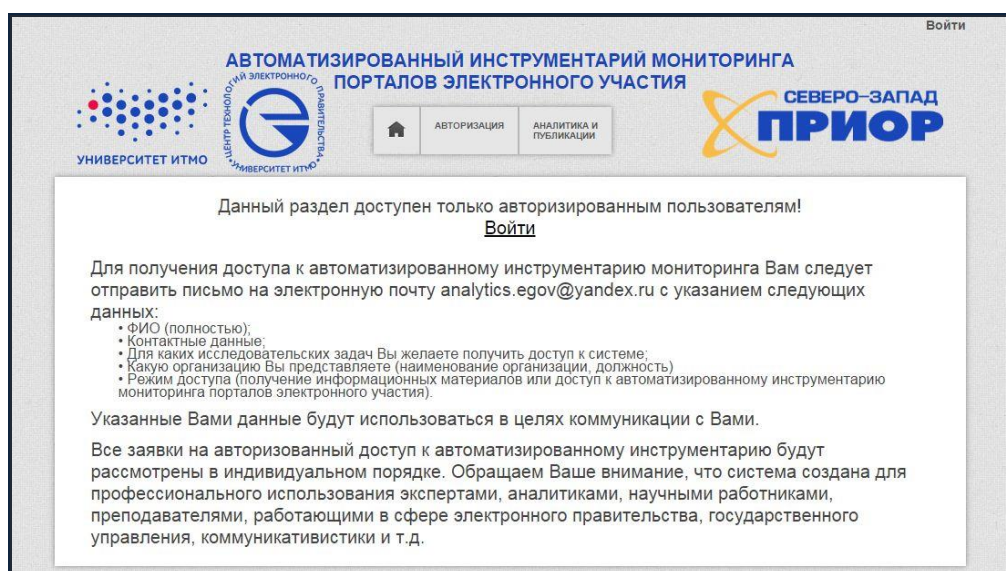


Рис. 4.3. Страница авторизации в информационной системе мониторинга

4.2.4. Интерфейсы и возможности получения информации

После авторизации в системе открывается страница, на которой имеется несколько информационных блоков, как текстовых, так и генерируемых из базы данных.

Первый блок – краткая информация об объекте мониторинга – портале «Российская общественная инициатива» (РОИ) (рис. 4.4).

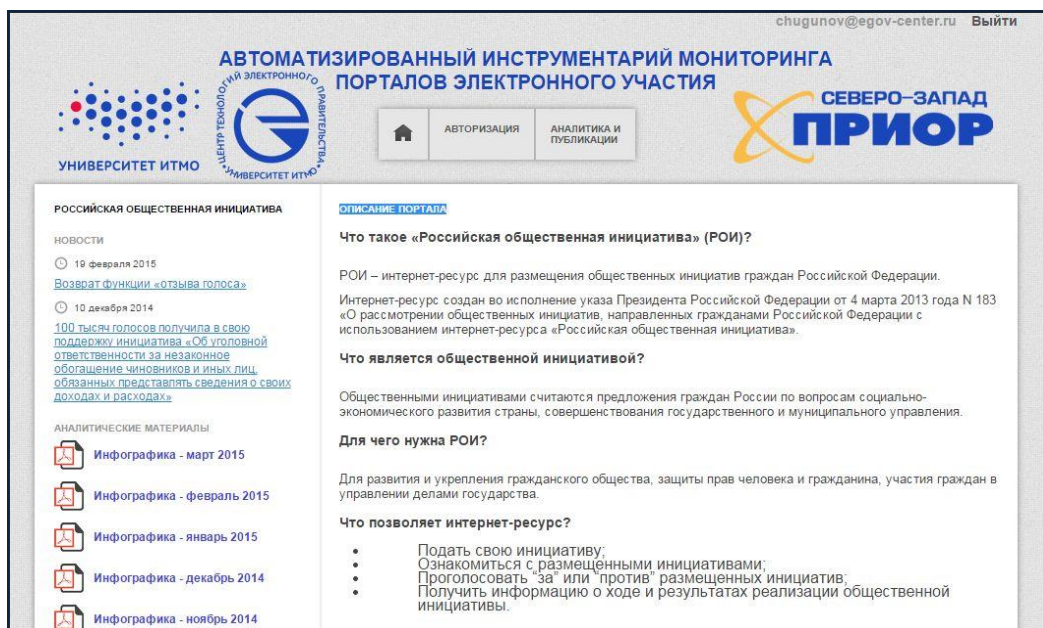


Рис. 4.4. Страница с информацией о портале РОИ

Ниже (рис. 4.5 – 4.9) представлены блоки представления данных из базы:

- круговые диаграммы статистических данных;
- гистограмма распределения количества инициатив по месяцам их создания (регистрации инициативы на портале РОИ);
- пузырьковая диаграмма, представляющая прогресс набора голосов инициативами за год;
- список инициатив, достигших не менее 5% необходимых голосов.

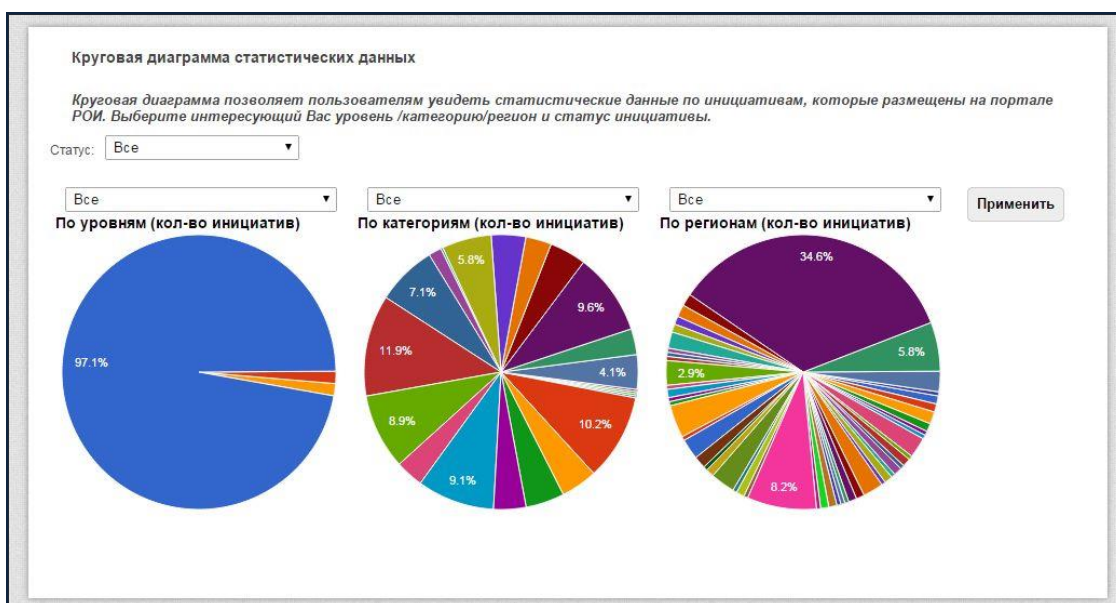


Рис. 4.5. Круговые диаграммы статистических данных, представляющие распределение инициатив, размещенных на портале РОИ

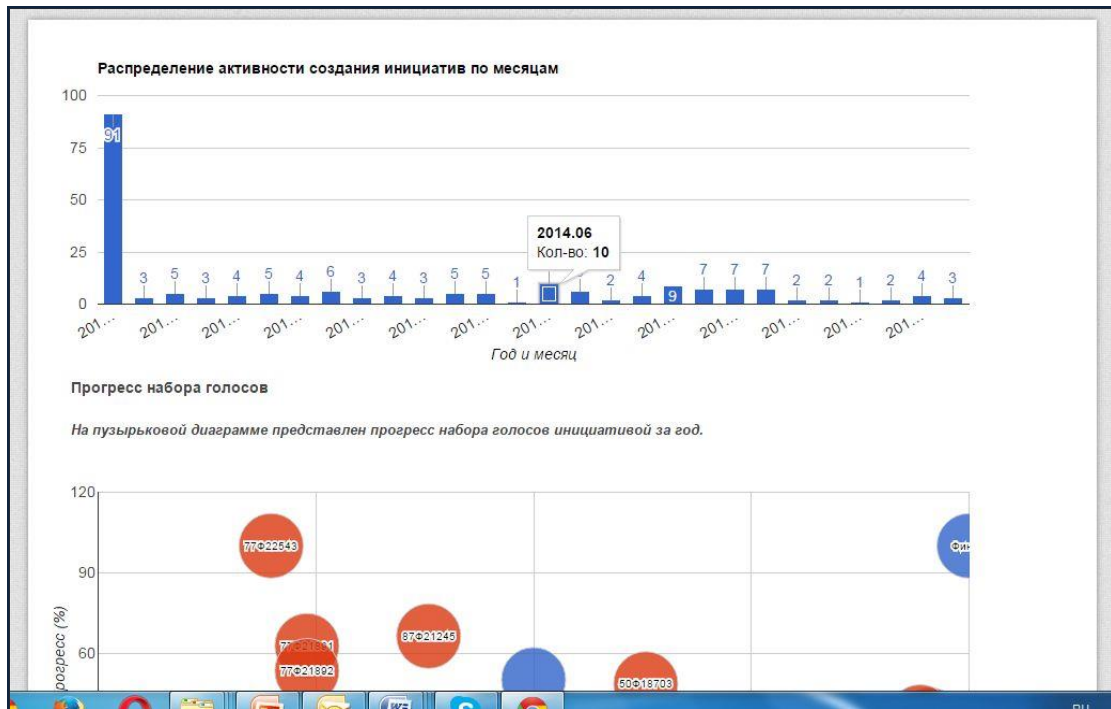


Рис. 4.6. Гистограмма распределения количества инициатив по месяцам создания (регистрации инициативы на портале РОИ)



Рис. 4.7. Пузырьковая диаграмма, представляющая прогресс набора голосов инициативами за год

Список выбранных инициатив

Инициативы, набравшие более 5% голосов
Всего: 208

Номер	Регион	Ур.	Название	Начало	Окончание	Прогресс	Нужно	За	Против	Категории
77Ф759	Москва	Ф	Запрет чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1,5 миллионов рублей.	04.04.2013	15.07.2013	100,80	100 000	100 807	279	Государственное управление
77Ф1016	Москва	Ф	Мой дом - моя крепость!	20.04.2013	20.02.2014	100,45	100 000	100 458	552	Безопасность; Уголовный кодекс
58Ф6536	Пензенская область	Ф	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	11.10.2013	11.10.2014	100,25	100 000	100 251	978	Экономика
77Ф636	Москва	Ф	Отмена права приоритетного проезда всех автомобилей, кроме автомобилей оперативных служб	03.04.2013	17.03.2014	100,10	100 000	100 108	327	Транспорт и дороги
77Ф9376	Москва	Ф	Об уголовной ответственности за незаконное обогащение чиновников и иных лиц, обязанных представлять сведения о своих доходах и расходах	09.01.2014	09.01.2015	100,09	100 000	100 092	123	Чиновники и гос. услуги; Уголовный кодекс
										Бизнес;

Рис. 4.8. Список инициатив, достигших не менее 5% необходимых голосов (верхняя часть таблицы)

			водными знаками и т.д.)							управление
77Ф19282	Москва	Ф	Отменить бесплатные лекарства для депутатов, чиновников и членов их семей	28.04.2015	27.04.2016	5,10	100 000	5 102	114	Государственная поддержка
50Ф865	Московская область	Ф	Ввести в ПДД понятие "опасная езда"	05.04.2013	15.04.2014	5,04	100 000	5 043	1 039	Транспорт и дороги
78Ф1427	Санкт-Петербург	Ф	Повысить пособие по уходу за ребенком в период от 1,5 до 3 лет	14.04.2013	15.04.2014	5,04	100 000	5 041	158	Население и миграция; Государственная поддержка
16Ф17968	Республика Татарстан	Ф	Обязать все ТСЖ, ЖК, УК в системе ЖКХ иметь собственные сайты, на которых должна публиковаться вся информация о финансово-хозяйственной деятельности	10.02.2015	10.02.2016	5,04	100 000	5 042	86	Жилищно-коммунальное хозяйство, УК, ТСЖ
50Ф14443	Московская область	Ф	Предоставить кандидатам в органы власти возможность сбора подписей через интернет-ресурс "Российской общественной инициатива"	19.08.2014	19.08.2015	5,02	100 000	5 026	208	Чиновники и гос. услуги; Избирательное право; Государственное управление
21Ф15145	Чувашская Республика	Ф	Ввести уголовную ответственность для госслужащих за неоднократное нарушение законодательства в сфере закупок, работ, услуг, аренды и продажи государственного имущества, строений и земельных участков	07.10.2014	07.10.2015	5,02	100 000	5 027	86	Чиновники и гос. услуги

Всего: 208

Разработка © 2015

Рис. 4.9. Список инициатив, достигших не менее 5% необходимых голосов (нижняя часть таблицы)

4.3. Описание заданий Практикума

Постановка задачи преподавателем (ассистентом)

Перед постановкой задачи преподаватель формирует список тем для индивидуальных заданий студентам (магистрантам).

Выбор тем рекомендуется осуществлять по результатам поиска в автоматизированной системе мониторинга по следующим параметрам:

- статус: *на голосовании*;
- уровень инициативы: *федеральный – региональный – муниципальный*;
- регионы: *все*.

В качестве объекта исследования следует выбирать проблемы, к которым относится максимальное количество рассматриваемых петиций. Следует обратить внимание, что на портале РОИ основная масса петиций относится к федеральному уровню, поэтому, определяя тему, ориентированную на региональный и муниципальный уровни, следует предварительно ознакомиться с тем, какой объем исходной информации будет основой для аналитической работы студента. И, если выяснится отсутствие или незначительное количество исходного материала, следует расширить тематику задания.

Ниже представлен пример формулирования темы, которая создает преподавателю возможность сформировать достаточной большой список индивидуальных заданий, т.к. можно оперировать несколькими параметрами: уровнем инициативы; тематикой (категории инициатив); статусом. Наличие признака региона также создает богатые возможности по формулированию заданий, ориентированных на сравнительные исследования, в т.ч. по сопоставлению групп регионов (на основе деления на федеральные округа).

Задание студенту (магистранту)

I-A. ТЕМА РАБОТЫ

Анализ петиций, подаваемых гражданами через портал РОИ, в разрезе уровня проблемы (федеральный – региональный – муниципальный уровни)

I-B. ЦЕЛЬ РАБОТЫ

Целью практической работы является получение навыков проведения самостоятельного аналитического исследования с использованием инструментария, позволяющего осуществлять отбор информации из базы данных.

Важной задачей является выработка умений проводить сравнительный анализ информации и формулирование на этой основе выводов, касающихся темы работы.

В результате выполнения работы студент должен уметь описать предметную область исследования, её цели и исследовательские задачи, осуществить отбор и обработку информации, описать полученные данные и сформировать выводы на основе анализа информации.

I-C. ЗАДАЧА РАБОТЫ

Осуществить сравнительный анализ электронных петиций, представленных на портале «Российская общественная инициатива» по теме **<название темы формулирует преподаватель индивидуально для каждого студента>**. Сравнительный анализ необходимо проводить с учетом уровня проблемы (федеральный, региональный, муниципальный).

I-D. ПОРЯДОК ВЫПОЛНЕНИЯ РАБОТЫ (на примере анализа петиций по тематическому направлению «Инфраструктура города»)

Этап 1. Авторизация в информационной системе мониторинга порталов электронного участия

Реквизиты доступа необходимо получить заблаговременно (см. п. 4.2.2 и 4.2.3). Для доступа к данным мониторинга портала РОИ, необходимо пройти авторизацию и зайти на страницу <http://analytics.prior.nw.ru/services/roi/>.

Этап 2. Отбор петиций по указанной теме и формирование базы данных для последующего анализа

Для получения информации о петициях по заданной теме с обозначением уровня проблемы, необходимо последовательно задать условия отбора, используя для этого соответствующее выпадающее меню. Ниже представлено пошаговое описание выполнения операций отбора и обработки информации.

Шаг 2.1. Для начала необходимо осуществить отбор петиций по темам (категориям), выбрав в соответствующем меню (кол-во инициатив) заданную тему и нажав кнопку «Применить», расположенную справа от окон поиска (рис. 4.10).

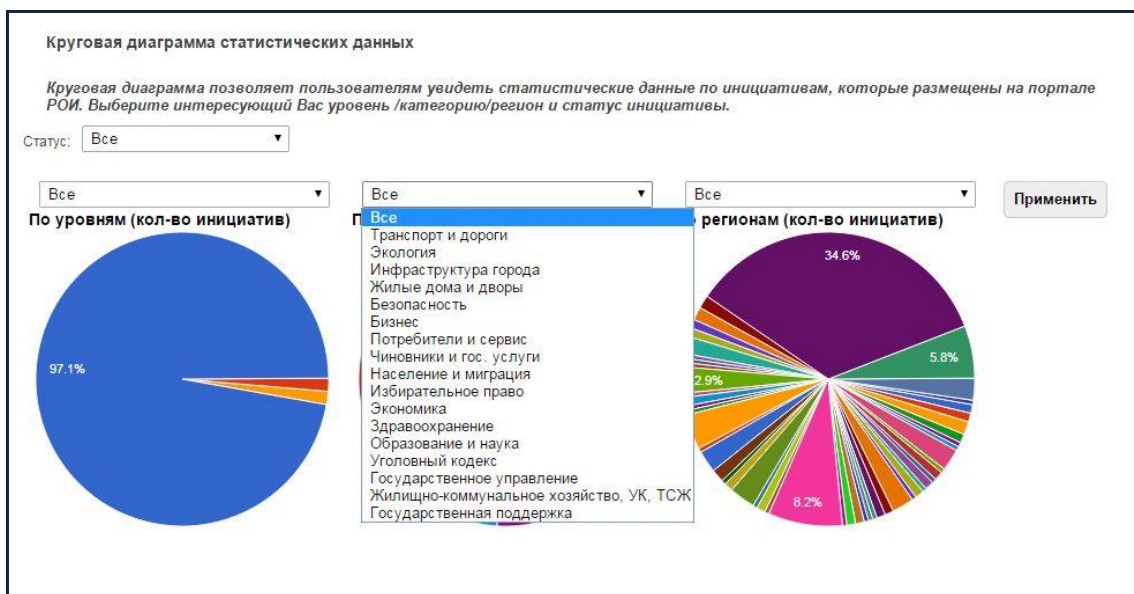


Рис. 4.10. Меню отбора инициатив по темам (по категориям)

В результате на диаграммах будет представлено процентное соотношение петиций, которые относятся к указанной теме.

Шаг 2.2. Затем необходимо последовательно осуществить отбор петиций по уровням. Для этого необходимо выбрать уровень в соответствующем меню (рис. 4.11).



Рис. 4.11. Меню отбора инициатив по уровням проблем

В результате отбора петиций федерального уровня по заданной теме, в интерфейсе информационной системы будет показано распределение отобранных петиций по регионам (круговая диаграмма на рис. 4.12, при наведении курсора на сектор круговой диаграммы подсвечивается наименование региона проживания автора петиции).

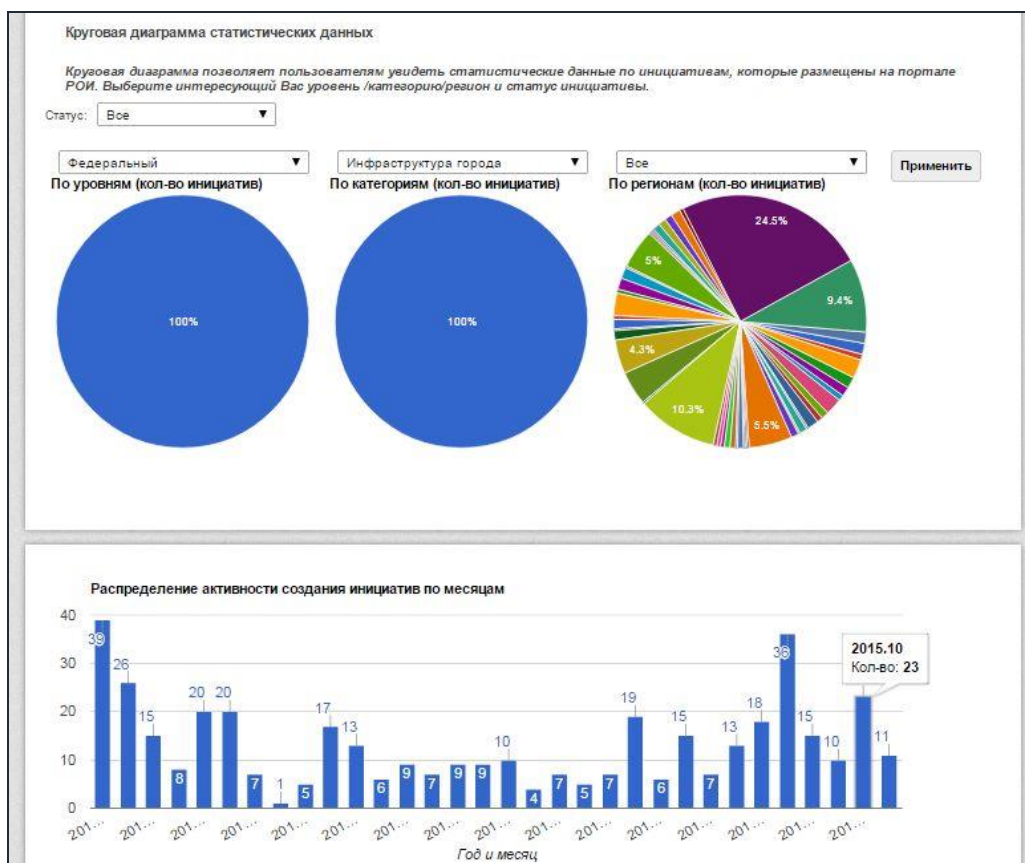


Рис. 4.12. Отображение результатов поиска по критериям «Уровень: Федеральный» и «Категория: Инфраструктура города»: круговая диаграмма и распределение количества инициатив по месяцам их создания

Ниже на странице визуализации результатов поиска представлена пузырьковая диаграмма, представляющая прогресс набора голосов (рис. 4.13).

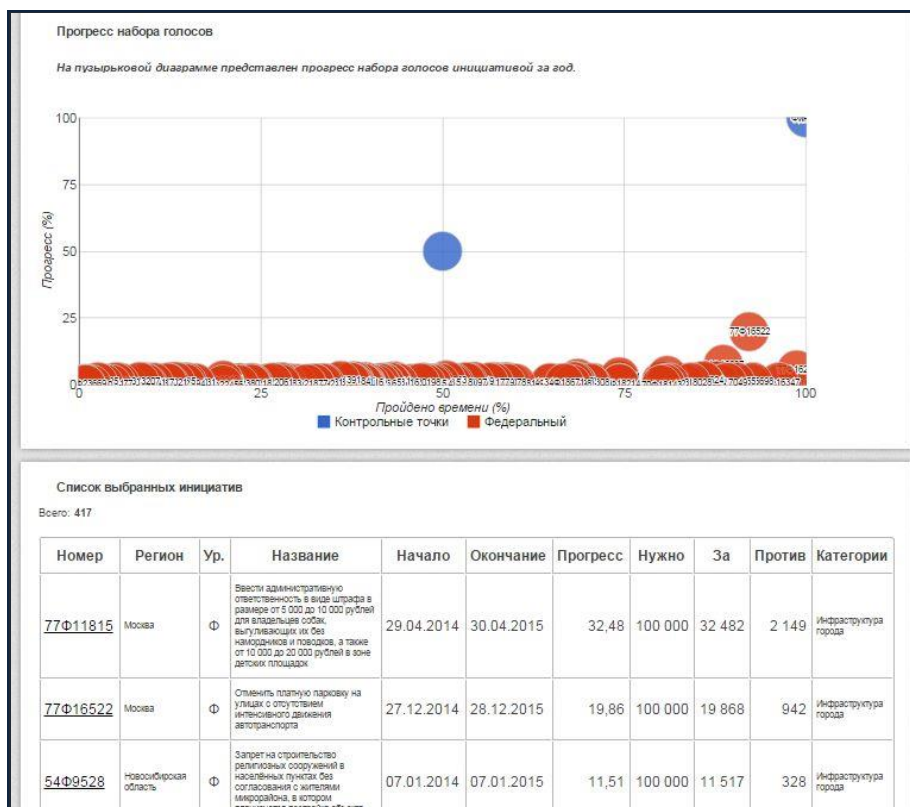


Рис. 4.13. Отображение результатов поиска по критериям «Уровень: Федеральный» и «Категория: Инфраструктура города»: пузырьковая диаграмма прогресса набора голосов и таблица со списком отобранных инициатив

На примере видно, что на диаграмме явно выделяется одна инициатива (№ 77Ф11815), которая набрала больше всех голосов, при этом срок, выделенный для голосования, заканчивается.

Для дальнейшей работы следует обратить внимание на таблицу (рис. 4.13), представляющую основные сведения по каждой отобранной инициативе (номер, регион, уровень, даты начала и окончания голосования, текущие результаты голосования, категория).

Шаг 2.3. Далее необходимо перенести информацию из таблицы, представленной на сайте, в электронную таблицу Microsoft Excel (или ее аналоги: OpenOffice Calc, Gnumeric, др.). Для этого необходимо выделить таблицу (рис.4.12) и скопировать ее в буфер обмена (клавиши Ctrl-C, или «копировать»).

Список выбранных инициатив										
Всего: 417										
Номер	Регион	Ур.	Название	Начало	Окончание	Прогресс	Нужно	За	Против	Категории
77Ф11815	Москва	Ф	Вести административную ответственность в виде штрафа в размере от 5 000 до 10 000 рублей для владельцев собак, выгуливающих их без намордника и поводков, а также от 10 000 до 20 000 рублей в зоне детских площадок	29.04.2014	30.04.2015	32,48	100 000	32 482	2 149	Инфраструктура города
77Ф16522	Москва	Ф	Отменить платную парковку на улицах с отсутствием многоуровневого движения автотранспорта	27.12.2014	28.12.2015	19,86	100 000	19 868	942	Инфраструктура города
54Ф9528	Ненецкая область	Ф	Запрет на строительство религиозных сооружений в населенных пунктах без согласования с департаментом энергетика в котором планируется постройка объекта	07.01.2014	07.01.2015	11,51	100 000	11 517	328	Инфраструктура города
10Ф13949	Республика Карелия	Ф	Развитие раздельного сбора мусора в РФ	04.07.2014	04.07.2015	10,02	100 000	10 029	266	Инфраструктура города
66Ф14799	Свердловская область	Ф	Отменить решение, предусматривающее идентификацию пользователей в общественных Wi-Fi сетях по документам, удостоверяющим личность	24.09.2014	24.09.2015	9,99	100 000	9 999	526	Инфраструктура города
59Ф1794	Пермский край	Ф	Ужесточение наказания за вывоз мусора вне отведенных для этого мест	26.04.2013	26.04.2014	9,33	100 000	9 336	128	Инфраструктура города
86Ф439	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	Ф	Утилизация мусора и его переработка	02.04.2013	15.04.2014	9,26	100 000	9 269	132	Инфраструктура города

Рис. 4.14. Выделение таблицы со списком отобранных инициатив для копирования в другое приложение

Шаг 2.4. После копирования необходимо перейти в окно электронной таблицы и вставить информацию на отдельный лист (пример с использованием Microsoft Excel – рис. 4.15).

Список выбранных инициатив										
Всего: 417										
Номер	Регион	Ур.	Название	Начало	Окончание	Прогресс	Нужно	За	Против	Категории
77Ф11815	Москва	Ф	Вести административную ответственность в виде штрафа в размере от 5 000 до 10 000 рублей для владельцев собак, выгуливающих их без намордников и поводков, а также от 10 000 до 20 000 рублей в зоне детских площадок	29.04.2014	30.04.2015	32,48	100 000	32 482	2 149	Инфраструктура города

Рис. 4.15. Таблица со списком отобранных инициатив после переноса в Microsoft Excel

Шаг 2.5-2.7. Далее необходимо повторить действия, описанные в шаге 2.2-2.4, выбрав региональный уровень (результат визуализации по категории «Инфраструктура города» представлен на рис. 4.16 и 4.17).



Рис. 4.16. Отображение результатов поиска по критериям «Уровень: Региональный» и «Категория: Инфраструктура города»: круговая диаграмма и распределение количества инициатив по месяцам их создания

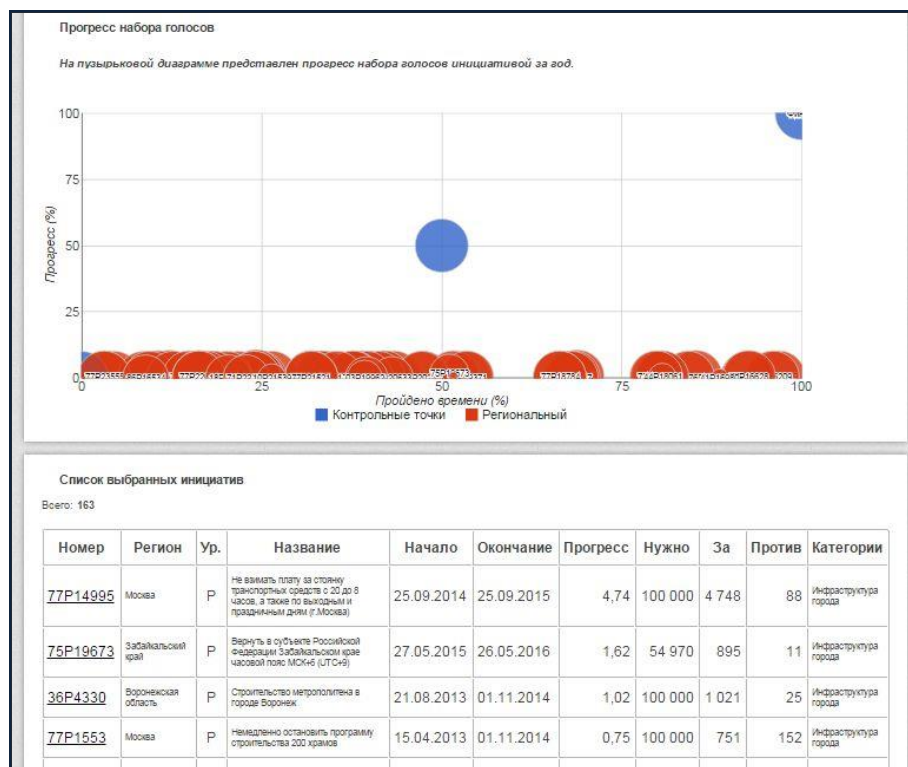


Рис. 4.17. Отображение результатов поиска по критериям «Уровень: Региональный» и «Категория: Инфраструктура города»: пузырьковая диаграмма прогресса набора голосов и таблица со списком отобранных инициатив

Шаг 2.8-2.10. Затем следует еще раз повторить действия, описанные ранее для петиций федерального уровня (шаг 2.2-2.4) для муниципального уровня.

Шаг 2.11. Далее следует присвоить файлу имя, однозначно идентифицирующее его содержание (в случае описанного примера - «РОИ_инфр_города.XLS»), присвоить названия листам электронной таблицы и провести форматирование таблицы для лучшей визуализации данных: уменьшить шрифт, расширить ряд столбцов и т.п. (пример с использованием Microsoft Excel – рис. 4.18).

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Номер	Регион	Ур.	Название	Начало	Окончание	Прогресс	Нужно	За	Против	Категории					
77Ф11815	Москва	Ф	Вести административную ответственность в виде штрафа в размере от 5 000 до 10 000 рублей для владельцев собак, выгуливающих их без намордников и поводков, а также от 10 000 до 20 000 рублей в зоне детских площадок	29.04.2014	30.04.2015	32,48	100 000	32 482	2 149	Инфраструктура города					
77Ф16522	Москва	Ф	Отменить платную парковку на улицах с отсутствием интенсивного движения автотранспорта	27.12.2014	28.12.2015	19,86	100 000	19 868	942	Инфраструктура города					
54Ф9528	Новосибирская область	Ф	Запрет на строительство религиозных сооружений в населённых пунктах без согласования с жителями микрорайона, в котором планируется постройка объекта	07.01.2014	07.01.2015	11,51	100 000	11 517	328	Инфраструктура города					
10Ф13848	Республ	Ф	Развитие раздельного	04.07.2014	04.07.2015	10,02	100 000	10 029	266	Инфраструктура					

Рис. 4.18. Информация о петициях после форматирования (пример с электронной таблицей Microsoft Excel)

В результате отбора петиций по указанной теме сформирована база данных (в формате электронной таблицы), которую можно использовать для последующего анализа. В случае с представленным примером (петиции по теме (категории) «Инфраструктура города» о состоянии на дату подготовки текста) в базу отобрано 737 петиций, в т.ч. 417 – федерального, 163 – регионального и 157 – муниципального уровня.

Этап 3. Анализ собранной информации и поиск дополнительных источников данных

На данном этапе необходимо осуществить следующую аналитическую работу. Ниже представлены позиции, которые можно рекомендовать, однако не стоит ограничиваться данным перечнем, т.к. в ходе анализа информации, полученной на 2 этапе, могут возникнуть новые задачи и обнаружены дополнительные источники информации.

На данном этапе необходимо проанализировать полученные данные.

ВАЖНО:

При работе следует учитывать, что портал РОИ является одним из множества «каналов» экосистемы электронного участия в России. Соответственно, граждане и представители общественных движений для продвижения своих инициатив используют и другие, как официальные, так и не официальные каналы информационного обмена и взаимодействия с

властью. А значит, для получения комплексной картины, необходимо задействовать и иные источники информации: другие порталы электронного участия, информацию СМИ и информагентств, социальные сети.

Ниже представлены примеры пунктов исследования, однако не стоит ограничиваться данным перечнем, т.к. в ходе анализа информации, полученной на втором этапе, могут возникнуть новые задачи и обнаружены дополнительные источники информации.

Рекомендуемые пункты аналитического исследования:

- выявить максимально популярные петиции по указанной теме (не менее 5, но следует ориентироваться на общее распределение голосов по группам);
- проанализировать петиции по уровню (федеральный – региональный – муниципальный) и выявить группы типичных проблем, по которым граждане составляют петиции, требующие решения власти соответствующего уровня;
- представить информацию в табличной форме, ориентируясь на сопоставление различных параметров (например, количество петиций по уровню, регионам проживания заявителей и др.);
- используя информацию, полученную в результате анализа содержания максимально популярных петиций (см. аннотацию петиции на портале РОИ), найти в открытых источниках (социальные медиа, СМИ и др.) сюжеты, связанные с проблемами, поднимаемыми в данных петициях;
- выявить факты систематической поддержки выявленных петиций в блогосфере, социальных медиа, СМИ.

I-E. ОТЧЕТ ОБ ИССЛЕДОВАНИИ

Отчет о работе должен включать в себя следующие позиции:

- описание предметной области исследования, цели исследования и исследовательских задач;
- описание критериев отбора информации из системы мониторинга РОИ;
- ход аналитического исследования (основные этапы и процедуры);
- описание эмпирического материала (результаты сравнительного анализа, таблицы, гистограммы, графики распределения хода голосования по популярным петициям и др.);
- описание дополнительных источников информации, привлеченных для аналитического исследования;

- выводы, сделанные на основе полученных и проанализированных данных.

Отчет об исследовании представляется в форме и стиле, определяемом преподавателем.

Возможные формы отчета:

- эссе в свободной форме с приложением, представляющим результаты обработки эмпирических данных (основной текст от 10 до 20 тыс. знаков с пробелами без учета приложений);
- отчет о выполнении практикума в форме, заданной преподавателем (основной текст от 10 тыс. знаков с пробелами без учета приложений);
- научно-исследовательская работа магистранта (семестровое задание – от 30 тыс. знаков с пробелами без учета приложений);
- раздел (глава) магистерской диссертации (объем и структура определяется совместно с научным руководителем – в ситуации, когда тема и задачи магистерской работы требуют привлечения данных системы мониторинга порталов электронного участия).

Часть 5.

Практикум проведения аналитических исследований с использованием автоматизированного инструментария мониторинга портала «Красивый Петербург»

Практикум ориентирован на выработку навыков и компетенций получения и обработки информации, обобщения полученных данных, проведения аналитических исследований с использованием автоматизированных средств поиска и обработки первичной информации.

5.1. Общие сведения об автоматизированном инструментарии мониторинга портала «Красивый Петербург»

Инструментарий является частью Системы мониторинга порталов электронного участия, созданной в Университете ИТМО (Центр технологий электронного правительства и кафедра управления государственными информационными системами) совместно с Некоммерческим партнерством ПРИОР Северо-Запад. Система начала функционировать в начале 2015 г., когда был запущен модуль сбора и визуализации данных портала «Российская общественная инициатива». Весной 2016 г. завершились работы по подключению порталов «Красивый Петербург» и «Наш Петербург». После обследования и анализа структуры данных, представляемых на этих порталах, было создано техническое задание для программирования модуля информационной системы. Более подробно с результатами этой работы можно ознакомиться в статье ведущего исполнителя данного проекта К. Зенченковой.³⁴

Поскольку портал «Красивый Петербург» не предоставляет на данный момент API (англ. Application Programming Interface) для доступа к своим данным, потребовалось написать специальный скрипт, который способен «парсить» данные порталов и заносить полученные данные в БД. Из-за большого объема информации, собираемого скриптом в БД, планировщик задач запускается один раз в сутки. Отметим, что планировщик задач (в нашем случае Cron) – это система, которая предназначена для автоматического запуска скриптов или программ на сервере в определенное (заданное) время. Под парсингом понимается синтаксический анализ сайтов, который производится специальной программой (скриптом) – парсером. С помощью парсинга возможно

³⁴ Зенченкова К.С. Программный модуль сбора и обработки данных порталов городского участия // Информационные ресурсы России. 2016. № 3 (151). С. 37-39. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=26181384>

получить определенную информацию со страниц сайта, при этом параметры анализа заранее задаются.

На рис. 5.1 приведена структура модуля сбора и обработки данных Системы для порталов, которые не предоставляют доступ к API.

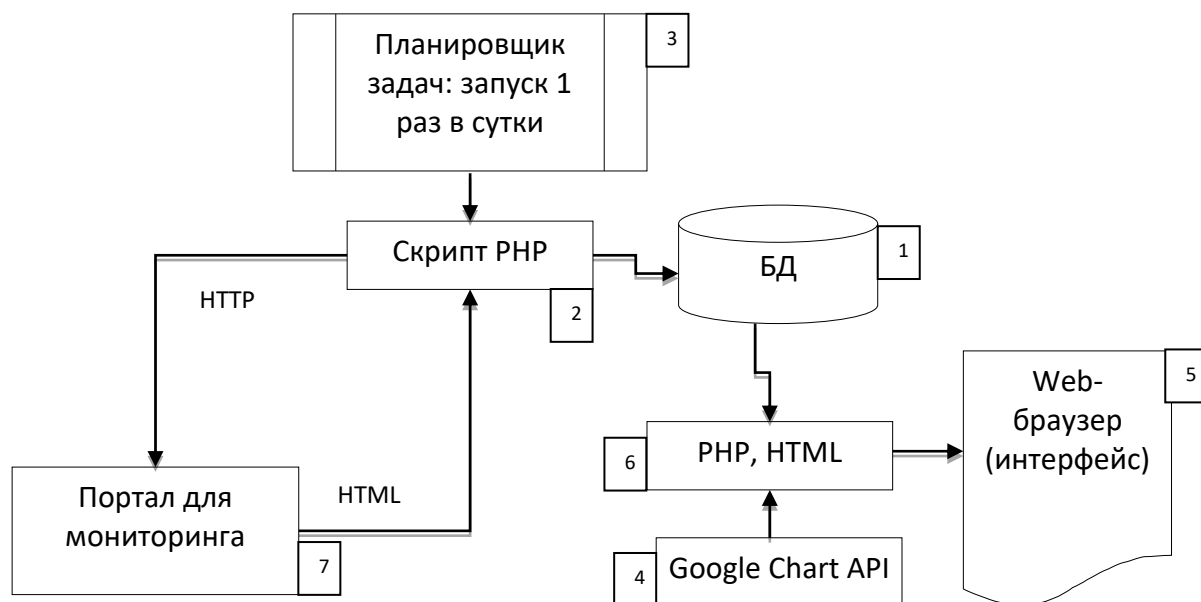


Рис. 5.1. Структура модуля сбора и обработки данных для порталов, не имеющих API

Для осуществления сбора и обработки данных о подаваемых обращениях используются следующие компоненты (обозначены цифрами на рис. 5.1):

- 1) база данных для хранения информации о поданных заявлениях;
- 2) php-скрипт для сбора данных, анализирующий сайт (другими словами, «парсер»);
- 3) планировщик задач, который запускает php-скрипт с определенной периодичностью;
- 4) средства для отображения графиков (в данном случае, Google Chart API или собственные алгоритмы отображения);
- 5) программное обеспечение, установленное на стороне клиента: веб-браузер, который поддерживает JavaScript и CSS;
- 6) php-скрипты и html-разметка для отображения данных через web-server клиенту;
- 7) портал, который является источником информации для Системы (в данном случае, портал «Красивый Петербург»).

Не указанные на схеме, но участвующие в процессе сбора данных элементы:

- сервер, характеристики которого определяются в зависимости от нагрузки;
- программное обеспечение, установленное и настроенное на сервере (php, MySQL);
- программное обеспечение, установленное и настроенное на сервере, на котором происходит сбор данных (например, web-server Apache);
- внешний IP-адрес, домен или поддомен.

Основной таблицей, хранящей информацию о заявках портала «Красивый Петербург», будет являться таблица «Заявка». Также необходимо будет ввести связанные с ней таблицы «Статус» и «Тип проблемы». Структура данных таблиц изображена на рис. 5.2.

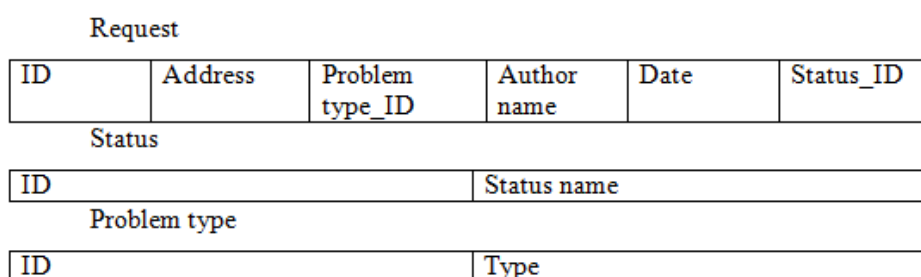


Рис. 5.2. Структура таблиц, представляющих информацию, полученную с портала «Красивый Петербург»

Данная структура поможет создавать следующие отчеты:

- количество проблем определенного типа в городе;
- количество проблем определенного типа в различных районах города;
- процентное соотношение текущих проблем;
- эффективность работы администрации, исходя из отношения решенных и не решенных проблем.

Интерфейс доступа к информационной системе, обеспечивающей визуализацию результатов сбора информации с портала «Красивый Петербург» доступен по ссылке - http://analytics.prior.nw.ru/services/b_spb/ (вкладка «Красивый Петербург» в системе мониторинга (доступ авторизованный для зарегистрированных пользователей)).

5.2. Подготовительный этап практикума

5.2.1. Регистрация и авторизация в информационной системе

Перед началом выполнения практикума следует ознакомиться с Системой мониторинга порталов электронного участия, обратившись на

информационный сайт (<http://analytics.egov.ifmo.ru/>) и пройти процедуру регистрации (для тех, кто не имеет реквизитов входа в систему).

Порядок регистрации и авторизации в информационной системе изложен в пп. 4.2.1 – 4.2.3 настоящего учебного пособия и является операцией, необходимой для выполнения каждого практикума, предполагающего использование Системы в качестве источника данных.

5.2.2. Интерфейсы и возможности получения информации

После авторизации, необходимо активировать вкладку «Красивый Петербург» в системе мониторинга (см. рис. 5.3) и в системе открывается страница, представляющая несколько информационных блоков, которые генерируются из базы данных.

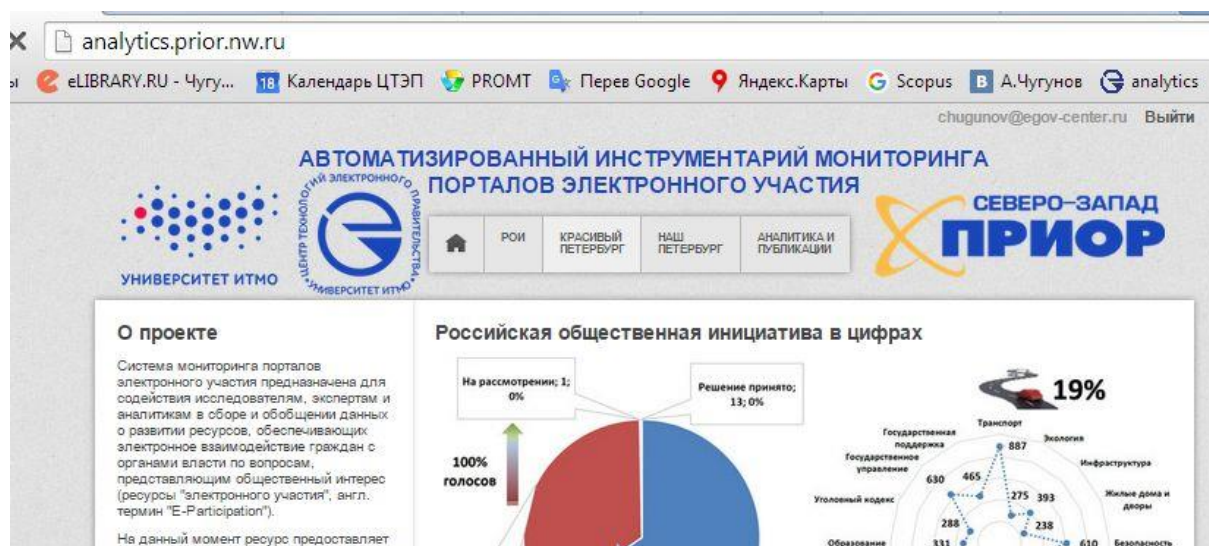


Рис. 5.3. Интерфейс страницы системы мониторинга, обеспечивающей переход к модулю, представляющего информацию, полученную с портала «Красивый Петербург»

На страницу (http://analytics.prior.nw.ru/services/b_spb/) выводится и визуализируется информация из базы данных системы мониторинга.

Первый раздел называется «Круговые диаграммы статистических данных» – это обобщенная статистика обращений, размещенных на портале «Красивый Петербург». Представлены три блока управления (по три выпадающих меню в каждом блоке) и под ними три круговые диаграммы, где выводится информация о поступивших обращениях по следующим позициям:

- районам города;
- статусу заявки (отправлено, не отправлено, получен отказ, получен ответ, проблема решена, частично решена);

- объекту обращения (автохлам, парковка на газоне, незаконная свалка, повреждена ограда, нарушения при ремонте дороги, сломанный фонарь, оборудовать детскую площадку... и др.).

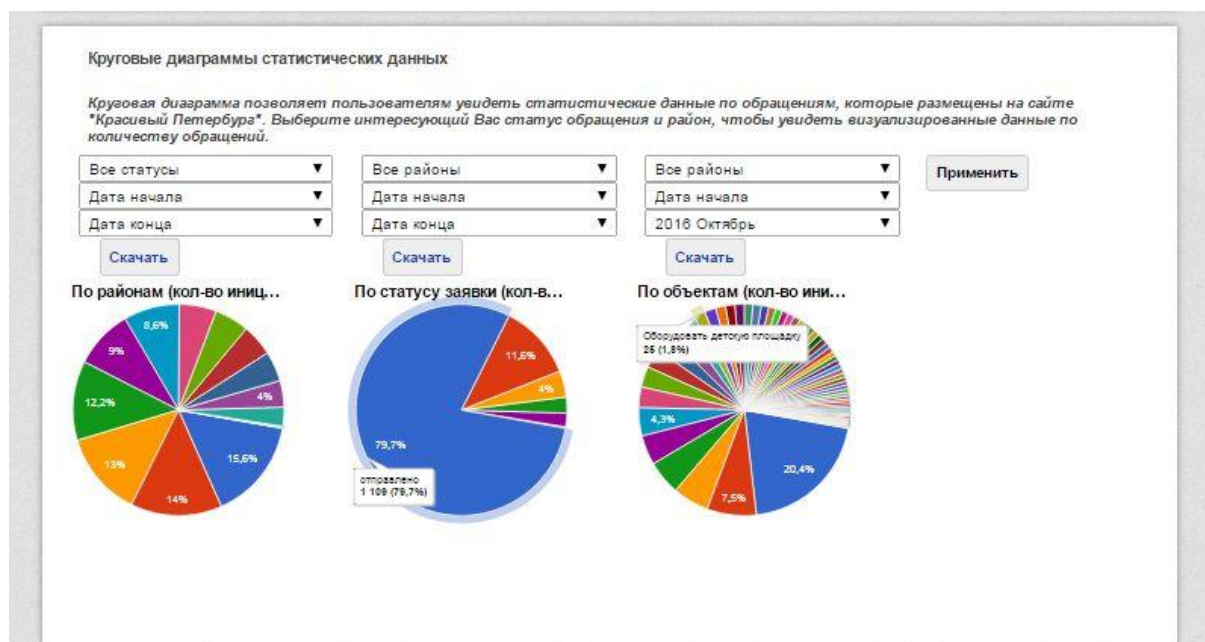


Рис. 5.4. Круговые диаграммы статистических данных, представляющие распределение обращений, размещенных на портале «Красивый Петербург»

В качестве примера для демонстрации возможности системы используем гипотетический запрос, ориентированный на получение данных по одному из районов Санкт-Петербурга – Кировскому – за 2015 г. Предположим, что нас интересует статистика по обращениям со статусом «Отправлено».

Для получения информации необходимо в правом блоке управления в выпадающих меню выбрать условия отбора:

- статус заявки: «отправлено»;
- дата начала: «2015 январь»;
- дата конца: «2015 декабрь».

Затем в центральном блоке управления выбрать следующие условия отбора:

- район: «Кировский район»;
- дата начала: «2015 январь»;
- дата конца: «2015 декабрь».

Если нам необходимо получить распределение обращений по объектам выявленных проблем, следует в левом блоке управления выбрать соответствующие условия отбора:

- район: «Кировский район»;
- дата начала: «2015 январь»;
- дата конца: «2015 декабрь».

Визуализация многоаспектного запроса на выборку данных о статистике обращений, поступивших на портал в 2015 г. и имеющих отношение к Кировскому району Санкт-Петербурга, представлена на рис. 5.5. Для того, чтобы запрос был исполнен, необходимо активировать / нажать кнопку «Применить».

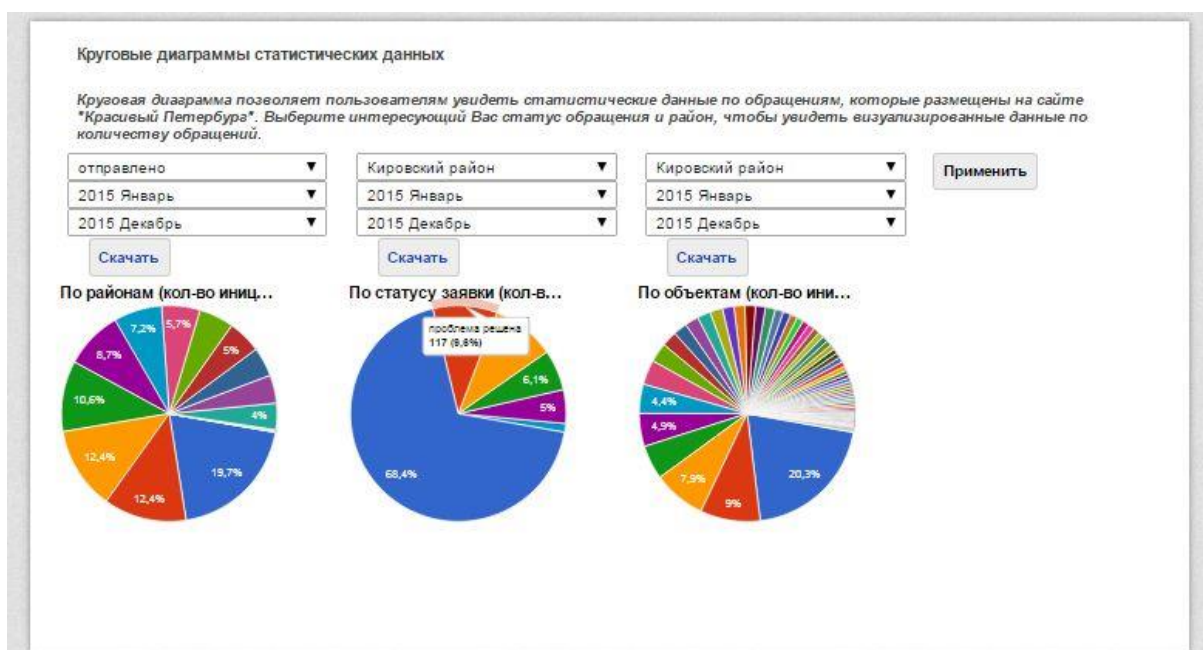


Рис. 5.5. Круговые диаграммы статистических данных, представляющие распределение обращений, размещенных на портале «Красивый Петербург»

В качестве результата можно использовать как круговые диаграммы, представляющие визуализацию результатов поиска в базе данных (рис. 5.5), так и возможность получить эти данные в формате электронной таблицы Microsoft Excel.

Таблицы формируются по каждому блоку (по районам, статусу заявки и по объектам) отдельно и для их получения необходимо активировать кнопку «Скачать», расположенную ниже каждого блока формирования запроса.

Результаты отбора по блоку «По районам» в формате MS Excel после активации кнопки «Скачать» транслируются в файл с именем «bSpbRegions.xlsx», который либо размещается в папке downloads (скаченные файлы), либо открывается в Microsoft Excel (в зависимости от настроек конкретного браузера).

ПРИМЕЧАНИЕ: в случае, если для аналитического исследования необходимо использовать данные различных запросов, рекомендуется либо размещать скаченные файлы в отдельных папках, либо переименовывать сами файлы, т.к. при скачивании система будет генерировать файлы с одинаковым именем, добавляя порядковый номер файла.

На рис. 5.6 приведены результаты распределения количества обращений в 2015 г. со статусом «отправлено» по районам Санкт-Петербурга, размещенных на портале «Красивый Петербург», полученные из файла bSpbRegions.xlsx, сгенерированного системой.

	A	B
1	Статус: отправлено	Дата начала: 2015-01-01; Дата конца: 2015-12-30
2	Районы	Кол-во
3	Калининский район	4131
4	Приморский район	2604
5	Невский район	2595
6	Выборгский район	2223
7	Красногвардейский район	1823
8	Фрунзенский район	1517
9	Красносельский район	1204
10	Адмиралтейский район	1094
11	Центральный район	1051
12	Василеостровский район	916
13	Пушкинский район	884
14	Кировский район	830
15	Кронштадтский район	40

Рис. 5.6. Пример представления результатов распределения количества обращений в 2015 г. со статусом «отправлено» по районам Санкт-Петербурга, размещенных на портале «Красивый Петербург» (в формате MS Excel – файл bSpbRegions.xlsx)

ПРИМЕЧАНИЕ: пользователи, не работающие с программными продуктами Microsoft Office, могут воспользоваться возможностями конвертирования таблиц, подготовленных в формате MS Excel в другие аналогичные программные продукты, в т.ч. СПО и открытое программное обеспечение.

Результаты отбора по блоку «По статусу заявки» в формате MS Excel после активации кнопки «Скачать» транслируются в файл с именем «bSpbStatus.xlsx». На рис. 5.7 приведен пример представления результатов распределения полученной информации.

	А	В
1	Район: Кировский район	Дата начала: 2015-01-01; Дата конца: 2015-12-30
2	Статусы	Кол-во
3	отправлено	830
4	проблема решена	117
5	не отправлено	115
6	получен отказ	74
7	пришёл ответ	61
8	частично решена	16
9		

Рис. 5.7. Пример представления результатов распределения количества обращений, размещенных на портале «Красивый Петербург» в 2015 г. из Кировского района по статусам заявок (в формате MS Excel – файл bSpbStatus.xlsx)

Получить информацию о структуре обращений, относительно объектов (т.е. по типологии проблем, которые вызвали заявление гражданина) можно активировав кнопку «Скачать» в правом блоке («По объектам»). Результаты отбора в формате MS Excel транслируются в файл с именем «bSpbObjects.xlsx». На рис. 5.8 приведено представление полученной информации в интерфейсе MS Excel.

	А	В
1	Район: Кировский район	Дата начала: 2015-01-01; Дата конца: 2015-12-30
2	Объекты	Кол-во
3	Парковка на газоне	246
4	Ямы на дороге	109
5	Автохлам	96
6	Парковка на тротуаре	62
7	Повреждение газона	60
8	Разбитая дорога	53
9	Замусоренная территория	45
10	Захват парковки	35
11	Нарушения на площадке	28
12	Дорожные знаки	25
13	Нарушения в парках, скверах и дворах	25
14	Сомнительные рекламные баннеры	24
15	Лужи	23
16	Отсутствует тротуар	21
17	Стихийная торговля	20
18	Ямы на тротуаре	19
19	Крупногабаритный мусор	18
20	Незаконная свалка	18
21	Отсутствует переход	15
22	Повреждён тротуар	14
23	Отсутствие освещения	13
24	Оборудовать детскую площадку	12
25	Повреждена ограда	12
26	Ларьки на колёсах	12
27	Требуется озеленение	11
28	Сделать экопарковку	11
29	Неисправности на переходе	10
30	Нарушения при ремонте дороги	10
31	Открытый люк	9
32	Сломанные деревья	9
33	Иные нарушения	9
34	Изменить фазы светофора	9
35	Препятствие на тротуаре	9
36	Неисправности на остановке	8
37	Надписи и реклама	7

Рис. 5.8. Пример представления результатов распределения количества обращений, размещенных на портале «Красивый Петербург» в 2015 г. из Кировского района по типу выявленной проблемы (в формате MS Excel – файл bSpbObjects.xlsx)

Второй раздел представления информации обозначен на странице вывода под названием «График распределения статусов обращений (в абсолютных величинах)» (рис. 5.9). Вверху раздела имеются три блока управления с выпадающими меню:

- районы Санкт-Петербурга;
- дата начала;
- дата конца.

Ниже представлен график распределения по месяцам с обозначением цветом статусов обращений. По умолчанию из системы транслируются данные суммированные по всем районам и за весь период мониторинга.

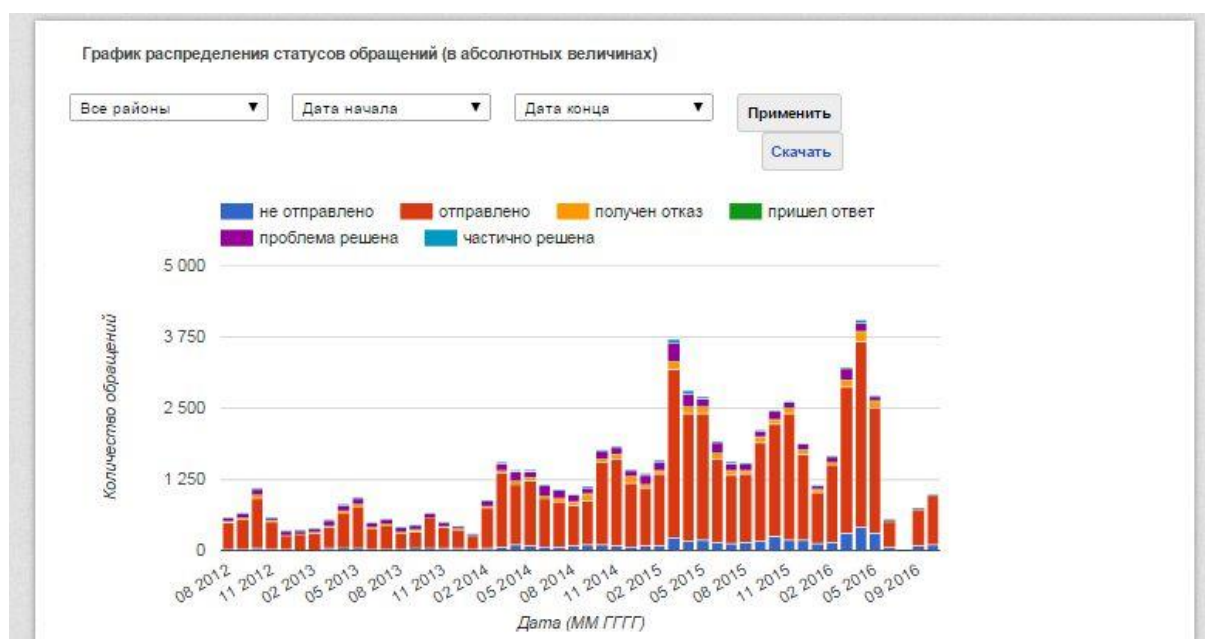


Рис. 5.9. Интерфейс представления второго раздела «График распределения статусов обращений (в абсолютных величинах)», размещенных на портале «Красивый Петербург»

Если обратиться к нашей тестовой задаче, необходимо в выпадающих меню выбрать следующие условия отбора:

- район: «Кировский район»;
- дата начала: «2015 январь»;
- дата конца: «2015 декабрь».

После этого следует активировать / нажать кнопку «Применить», расположенную правее блока управления. Система пересчитает значения и в результате будет представлен гистограмма, соответствующая условиям отбора (рис. 5.10).

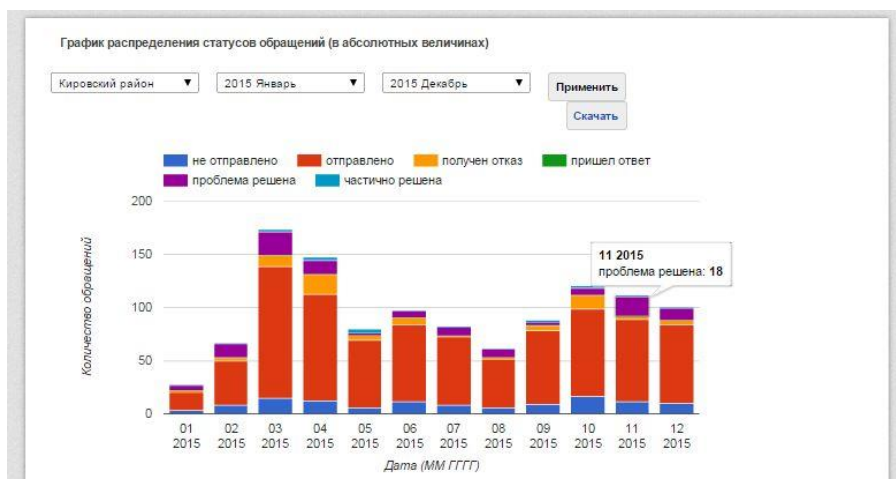


Рис. 5.10. Пример гистограммы, представляющей результаты распределения количества обращений, размещенных на портале «Красивый Петербург» в 2015 г. из Кировского района по статусам заявок с указанием месяца их подачи (в абсолютных величинах)»

В системе предусмотрена возможность получения отобранных данных в формате MS Excel. Для скачивания файла необходимо «нажать» «кнопку» «Скачать», расположенную ниже «кнопки» «Применить». Результаты отбора в формате MS Excel транслируются в файл с именем «bSpbCount.xlsx». На рис. 5.11 приведено представление полученной информации в интерфейсе MS Excel.

Дата	не отправлено	отправлено	получен отказ	пришел ответ	проблема решена	частично решена
01 2015	3	17	2		5	
02 2015	8	42	3		13	
03 2015	15	123	11		22	2
04 2015	12	100	19		13	3
05 2015	6	63	5		2	4
06 2015	11	73	6		7	
07 2015	8	64	1		8	1
08 2015	6	45	2		8	
09 2015	9	69	5		3	2
10 2015	16	82	13		7	2
11 2015	11	78	3		18	1
12 2015	10	74	4		11	1

Рис. 5.11. Пример представления результатов распределения обращений, размещенных на портале «Красивый Петербург» в 2015 г. из Кировского района по типу выявленной проблемы с указанием месяца их подачи в абсолютных величинах (в формате MS Excel – файл bSpbObjects.xlsx)

Третий раздел представления информации обозначен на странице вывода под названием «График распределения статусов обращений (в процентном соотношении)» (рис. 5.12). Вверху раздела имеются три блока управления с выпадающими меню:

- районы Санкт-Петербурга;
- дата начала;
- дата конца.

Ниже представлен график распределения по месяцам с обозначением цветом статусов обращений. Аналогично гистограмме, представленной во втором разделе, по умолчанию из системы транслируются данные (в процентах) обобщенные по всем районам и за весь период мониторинга.

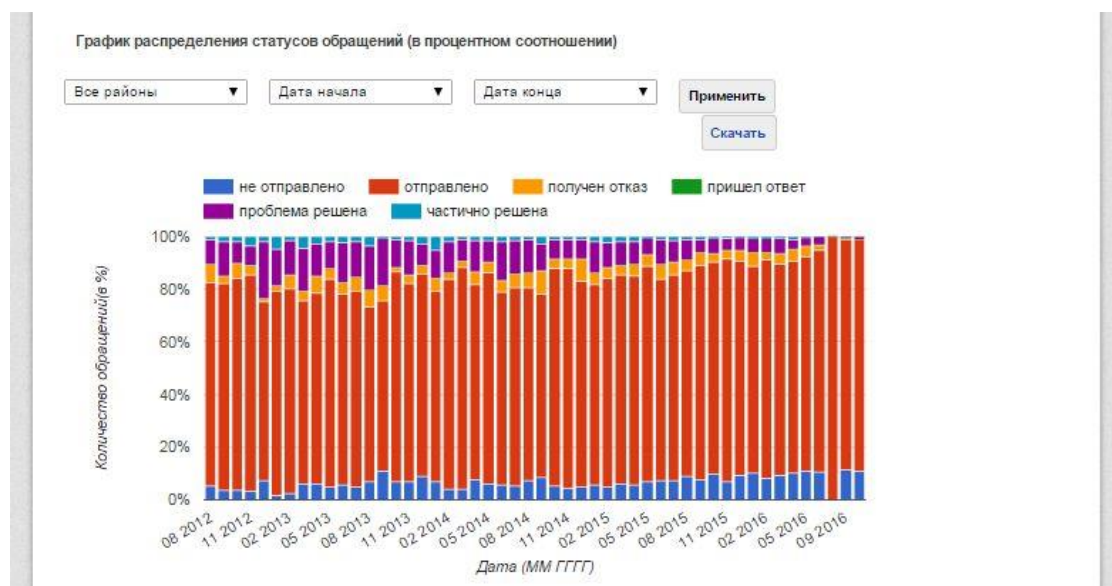


Рис. 5.12. Интерфейс представления третьего раздела «График распределения статусов обращений (в процентном соотношении)», размещенных на портале «Красивый Петербург»

Все дальнейшие действия практически аналогичны тому, как формировался запрос во втором разделе, т.е. для тестовой задачи, необходимо в выпадающих меню выбрать следующие условия отбора:

- район: «Кировский район»;
- дата начала: «2015 январь»;
- дата конца: «2015 декабрь».

После этого следует активировать / нажать кнопку «Применить», расположенную правее блока управления. Система пересчитает значения и в результате будет представлена гистограмма, соответствующая условиям отбора (рис. 5.13). Следует отметить, что, если навести курсор на конкретный фрагмент гистограммы, то во всплывающем окне можно увидеть не только процент, но и значение в абсолютной величине, например, «11 2015 проблема решена 18 (16,22%)».

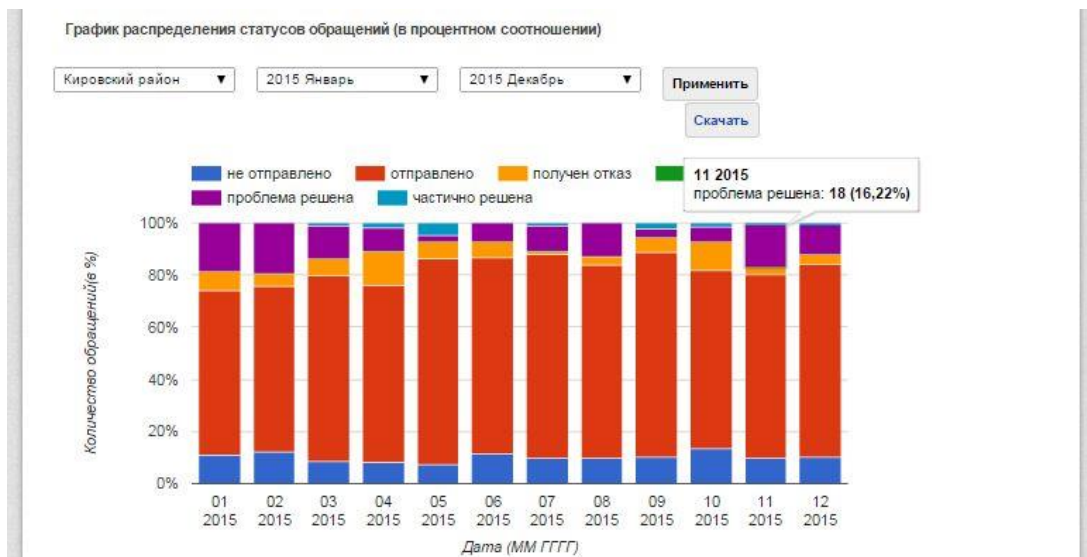


Рис. 5.13. Пример гистограммы, представляющей результаты распределения количества обращений, размещенных на портале «Красивый Петербург» в 2015 г. из Кировского района по статусу заявок с указанием месяца их подачи (в процентах)»

Система предусматривает выгрузку отобранных данных в формате MS Excel. Для скачивания файла необходимо нажать кнопку «Скачать», расположенную ниже кнопки «Применить». Результаты отбора в формате MS Excel выгружаются в файл с именем «bSpbPercent.xlsx». На рис. 5.14 приведено представление полученной информации в интерфейсе MS Excel.

Дата	не отправлено	отправлено	получен отказ	пришел ответ	проблема решена	частично решена
01 2015	3	17	2		5	
02 2015	8	42	3		13	
03 2015	15	123	11		22	2
04 2015	12	100	19		13	3
05 2015	6	63	5		2	4
06 2015	11	73	6		7	
07 2015	8	64	1		8	1
08 2015	6	45	2		8	
09 2015	9	69	5		3	2
10 2015	16	82	13		7	2
11 2015	11	78	3		18	1
12 2015	10	74	4		11	1

Рис. 5.14. Пример представления результатов распределения обращений, размещенных на портале «Красивый Петербург» в 2015 г. из Кировского района по статусу заявок с указанием месяца их подачи в процентах (в формате MS Excel – файл bSpbObjects.xlsx)

На этапе анализа данных, полученных в результате отбор информации из системы следует учитывать следующие особенности, определяемые спецификой функционирования портала «Красивый Петербург».

Статус заявки, фиксируемый системой, имеет следующие позиции:

- отправлено;
- не отправлено;
- получен отказ;
- получен ответ;
- проблема решена;
- проблема частично решена.

Только первые две позиции (отправлено; не отправлено) содержат информацию, генерируемую самим порталом, и являются достоверными. Информация о действиях органах власти и подведомственных структур (ответы, как положительные, так и с мотивацией отказа решения проблемы) размещаются на портале «Красивый Петербург» самим заявителем через личный кабинет. Аналогично в системе появляется и информация о решенных проблемах. Тем самым степень достоверности этой информации определяется уровнем ответственности и социальной активности гражданина, который подав заявление о выявленной проблеме, сам отследил ход ее решения и, когда данная проблема была решена, потратил время и дополнительные усилия для того, чтобы зафиксировать этот факт и разместить об этом информацию на портале. Следует отметить, что портал «Красивый Петербург» используется как канал взаимодействия с властью активным одноименным общественным движением и расширение круга активистов и волонтеров постепенно повышает долю заявок с завершённым циклом (с фиксацией промежуточных ответов и результатов, в том числе с размещением фото ликвидированной проблемы). Однако в настоящее время нет оснований использовать эти позиции как достоверные данные. По оценкам экспертных опросов и мониторинга, осуществляемого движением «Красивый Петербург» общая эффективность функционирования системы подачи заявлений через портал, составляет около 30%. Т.е. каждое третье заявление о выявленных проблемах решается в установленный срок. Часть заявлений о проблемах, решение которых требует капитальных вложений, удовлетворяется путем их направления в структуры, занимающиеся формированием адресных программ благоустройства города и т.п.

5.3. Описание заданий Практикума

Постановка задачи преподавателем (ассистентом)

Перед постановкой задачи преподаватель формирует список тем для индивидуальных заданий студентам (магистрантам).

Тема может быть ориентирована на группу проблем (или объектов городской инфраструктуры). В табл. 5.1 представлены примеры проблем и инициатив, взятых из классификатора портала «Красивый Петербург» (в системе мониторинга проблемы обозначены как «объекты»).

Табл. 5.1. Примеры проблем и инициатив (объектов) из классификатора портала «Красивый Петербург» (в алфавитном порядке)

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Автохлам ▪ Бордюрные пандусы на переходах ▪ Гололедица ▪ Грязные сугробы на газоне ▪ Грязный фасад ▪ Грязь на дороге ▪ Грязь на тротуаре ▪ Дорожные знаки ▪ Загрязнённый водоём ▪ Замусоренная территория ▪ Захват парковки ▪ Злоупотребление реагентами ▪ Изменить фазы светофора ▪ Иные нарушения ▪ Контейнеры для дог-пакетов ▪ Крупногабаритный мусор ▪ Ларьки на колёсах ▪ Лужи ▪ Надписи и реклама ▪ Наледь и снег на ступенях ▪ Нанести разметку парковки ▪ Нарушения в парках, скверах и дворах ▪ Нарушения на площадке ▪ Нарушения при ремонте дороги ▪ Незаконная свалка ▪ Незаконная торговля алкоголем 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Неисправности на остановке ▪ Неисправности на переходе ▪ Неправильно установленный люк ▪ Неубранный снег ▪ Номерные знаки ▪ Обновить дорожную разметку ▪ Оборудовать детскую площадку ▪ Оборудовать спортивную площадку ▪ Обрушивающийся фасад ▪ Оголённые провода ▪ Организовать раздельный сбор ▪ Открытый люк ▪ Отреставрировать памятник ▪ Отсутствие освещения ▪ Отсутствует или повреждён пандус ▪ Отсутствует переход ▪ Отсутствует тротуар ▪ Отсутствует урна ▪ Очистить памятник ▪ Парковка на газоне ▪ Парковка на переходе ▪ Парковка на тротуаре ▪ Повреждён козырёк ▪ Повреждён тротуар 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Повреждена водосточная труба ▪ Повреждена ограда ▪ Повреждение газона ▪ Повреждённый люк ▪ Повреждённый столб ▪ Построить площадку для выгула собак ▪ Препятствие на тротуаре ▪ Проложить велодорожку ▪ Протечка крыши ▪ Разбитая дорога ▪ Реклама на столбах ▪ Реклама на строительном заборе ▪ Реклама на тротуаре ▪ Реклама на фасаде здания ▪ Сделать экопарковку ▪ Сломан лежащий полицейский ▪ Сломанная урна ▪ Сломанные деревья ▪ Сломанный фонарь ▪ Сомнительные рекламные баннеры ▪ Сомнительные торговые павильоны ▪ Сосульки ▪ Стихийная торговля ▪ Требуется озеленение ▪ Указатели с ошибками ▪ Установить велопарковку ▪ Ямы на дороге ▪ Ямы на тротуаре
---	---	--

Выбор тем рекомендуется осуществлять по результатам поиска в автоматизированной системе мониторинга (раздел «Красивый Петербург») по следующим параметрам:

- район Санкт-Петербурга;
- тип выявленной проблемы (объекты).

В качестве объекта исследования следует выбирать проблемы, к которым относится достаточное количество обращений. Классификатор проблем, которые фиксируются на портале «Красивый Петербург» достаточно подробный и фиксирует локальные проблемы в различных сферах – от благоустройства придворовой территории, до незаконных свалок и рекламе на тротуарах.

Ниже представлен пример формулирования темы, которая создает преподавателю возможность сформировать достаточной большой список индивидуальных заданий, т.к. имеется возможность оперировать несколькими параметрами: районом города; тематикой (объекты обращений); статусом (проблема в стадии решения, решена и т.д.). Наличие возможности указать район города также создает возможности по формулированию заданий, ориентированных на сравнительные исследования, в том числе по сопоставлению нескольких районов (например, сравнения «центральных» и «спальных» районов города).

Задание студенту (магистранту)

I-A. ТЕМА РАБОТЫ

Анализ обращений граждан, подаваемых через портал «Красивый Петербург», в территориальном разрезе (по районам Санкт-Петербурга)

I-B. ЦЕЛЬ РАБОТЫ

Целью практической работы является получение навыков проведения самостоятельного аналитического исследования с использованием инструментария, позволяющего осуществлять отбор информации из базы данных.

Важной задачей является выработка умений проводить сравнительный анализ информации и формулирование на этой основе выводов, касающихся темы работы.

В результате выполнения работы студент должен уметь описать предметную область исследования, его цели и исследовательские задачи, осуществить отбор и обработку информации, описать полученные данные и сформировать выводы на основе анализа информации.

I-C. ЗАДАЧА РАБОТЫ

Осуществить сравнительный анализ электронных обращений, представленных на портале «Красивый Петербург»

по теме *<название темы формулирует преподаватель индивидуально для каждого студента>*. Сравнительный анализ необходимо проводить с учетом локализации проблемы (или группы проблем – «объектов») в различных районах Санкт-Петербурга.

I-D. ПОРЯДОК ВЫПОЛНЕНИЯ РАБОТЫ (на примере анализа обращений граждан в 2016 г. по группе проблем «Дороги и парковки» на территории Приморского района Санкт-Петербурга)

Этап 1. Авторизация в информационной системе мониторинга порталов электронного участия

Реквизиты доступа необходимо получить заблаговременно (см. п. 4.2.2 и 4.2.3). Для доступа к данным мониторинга портала РОИ, необходимо пройти авторизацию и зайти на страницу, представляющую данные портала «Красивый Петербург» http://analytics.prior.nw.ru/services/b_spb/.

Этап 2. Отбор обращений по группе проблем и формирование базы данных для последующего анализа

На данном этапе необходимо определить перечень проблем (объектов), относящихся к заявленной группе. Для данного примера взята группа проблем «Дороги и парковки». Следовательно, для анализа определим следующие проблемы (объекты):

- ямы на дороге;
- парковка на газоне;
- парковка на переходе;
- парковка на тротуаре.

Для получения информации об «объектах» с обозначением уровня, необходимо последовательно задать условия отбора, используя для этого соответствующее выпадающее меню. Ниже представлено пошаговое описание выполнения операций отбора и обработки информации.

Шаг 2.1. Для начала следует осуществить отбор обращений в блоке «Круговые диаграммы статистических данных» (см. рис. 5.15):

- по районам (выставить в меню позиции: дата начала – «2016 январь»; дата конца – «2016 декабрь»);
- по статусу заявки (выставить в меню позицию «Приморский район»;
- по объектам (выставить в меню позиции: «Приморский район»; дата начала – «2016 январь»; дата конца – «2016 декабрь»).

Запустить поиск в базе данных, нажав кнопку «Применить», расположенную справа от окон условий поиска (рис. 5.15).

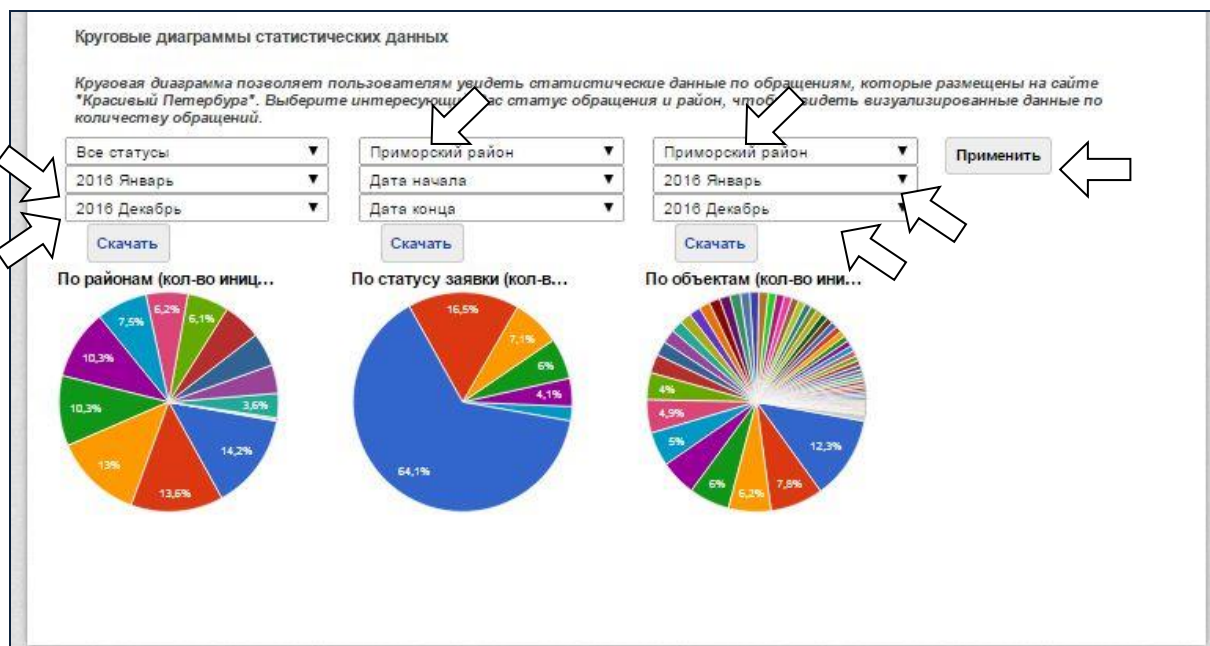


Рис. 5.15. Меню отбора информации по району, статусу, объектам (темам обращений)

В результате на круговых диаграммах будет представлено процентное соотношение обращений в соответствии с заданными условиями отбора.

Шаг 2.2. Следует скачать результаты отбора по заданным критериям в виде файлов в формате MS Excel. Для этого необходимо активировать кнопки «Скачать», расположенные ниже каждой из трех групп поисковых запросов.

Файлы следует сохранить в рабочий каталог для дальнейшего использования.

Не рекомендуется сохранять для дальнейшего использования в отчете скриншоты круговых диаграмм, которые генерирует система. Нужные графики и гистограммы целесообразно построить в результате последующей обработки информации, полученной в формате MS Excel. Для пользователей, не работающих с программными продуктами Microsoft, рекомендуется применить конверторы в другие форматы и производить обработку в доступной системе.

Шаг 2.3. Следует осуществить отбор обращений в блоке «График распределения статусов обращений (в абсолютных единицах)» (см. рис. 5.16):

- выставить в меню первой позиции: «Приморский район»;
- выставить в меню второй позиции: дата начала – «2016 январь»;
- выставить в меню третьей позиции: дата конца – «2016 декабрь».

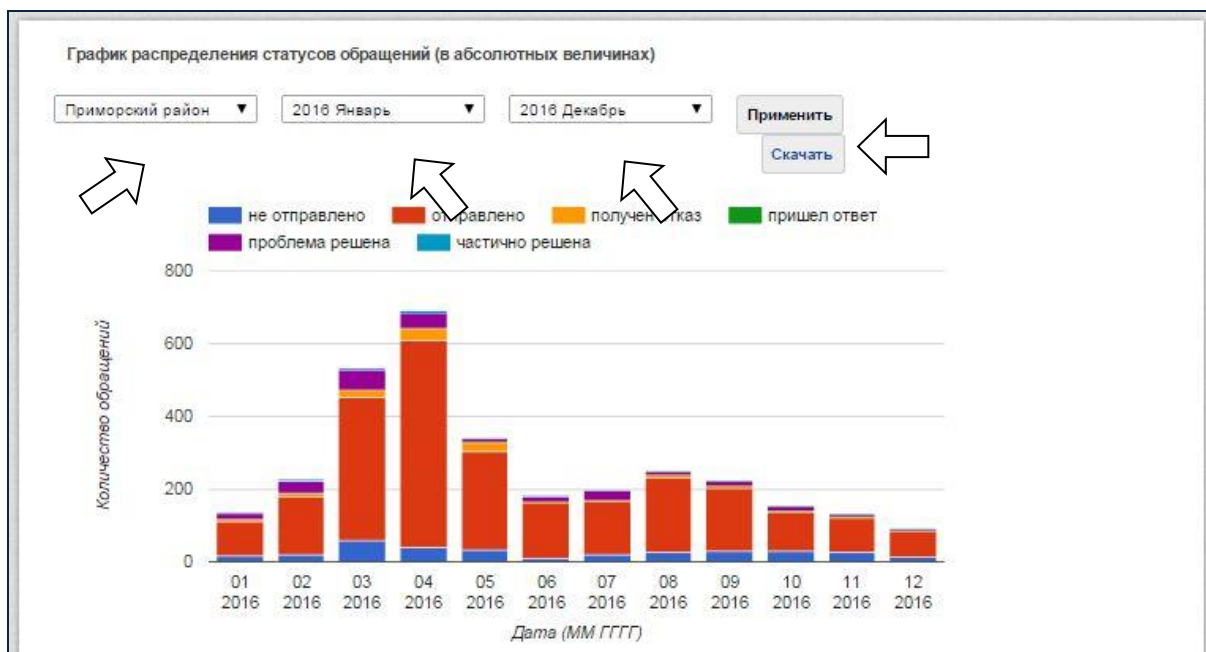


Рис. 5.16. Меню отбора и отображения информации по району и статусу обращений (по месяцам), в абсолютных величинах

Запустить поиск в базе данных, нажав кнопку «Применить», расположенную справа от окон условий поиска (рис. 5.16).

Шаг 2.4. Следует скачать результаты отбора по заданным критериям в виде файла в формате MS Excel. Для этого необходимо активировать кнопку «Скачать», расположенную ниже кнопки «Применить» в правой части экрана. Файл следует сохранить в рабочий каталог для дальнейшего использования.

Шаг 2.5. Следует отобразить обращения в блоке «График распределения статусов обращений (в процентном соотношении)» (см. рис. 5.17):

- выставить в меню первой позиции: «Приморский район»;
- выставить в меню второй позиции: дата начала – «2016 январь»;
- выставить в меню третьей позиции: дата конца – «2016 декабрь».
- Запустить поиск в базе данных, нажав кнопку «Применить», расположенную справа от окон условий поиска (рис. 5.17).

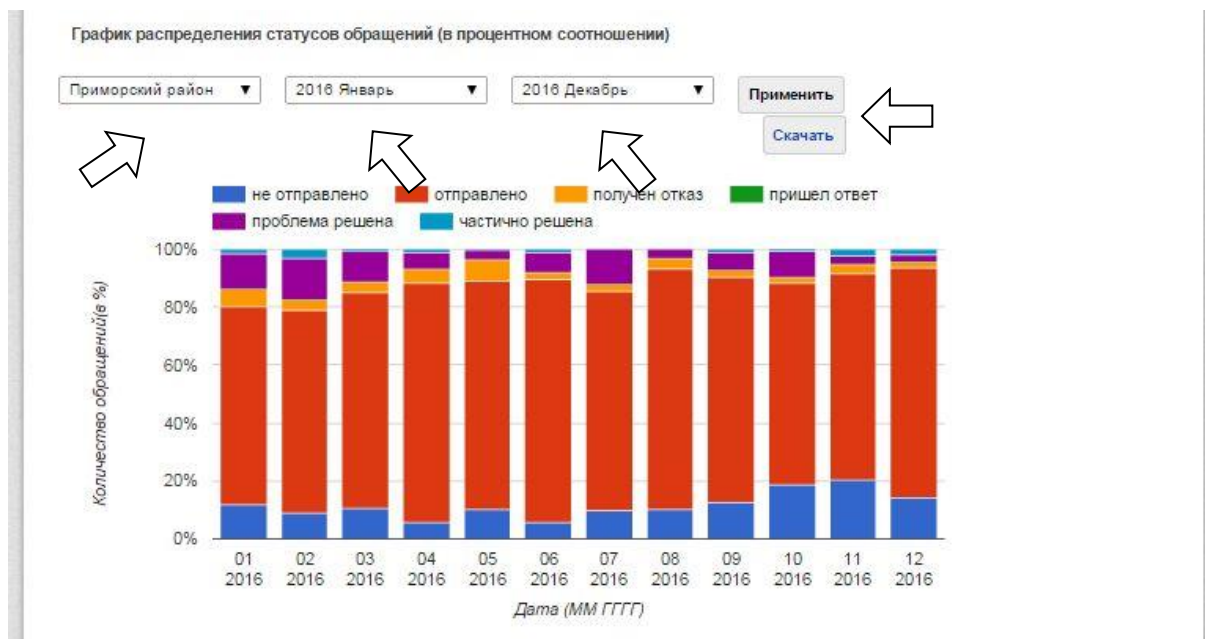


Рис. 5.17. Меню отбора и отображения информации по району и статусу обращений (по месяцам), в процентах

Шаг 2.6. Затем следует скачать результаты отбора в виде файла в формате MS Excel. Для этого необходимо активировать кнопку «Скачать», расположенную ниже кнопки «Применить» в правой части экрана. Файл следует сохранить в рабочий каталог для дальнейшего использования.

Этап 3. Анализ собранной информации и поиск дополнительных источников данных

На данном этапе необходимо осуществить следующую аналитическую работу. Ниже представлены позиции, которые можно рекомендовать, однако не стоит ограничиваться данным перечнем, т.к. в ходе анализа информации, полученной на 2 этапе, могут появиться гипотезы, для подтверждения или опровержения которых, потребуется привлечь дополнительные источники информации, имеющиеся в открытом доступе.

На данном этапе необходимо проанализировать полученные данные применительно к исследовательской задаче, которую сформулировал преподаватель.

ВАЖНО:

При работе следует учитывать, что портал «Красивый Петербург» является одним из каналов, через которые граждане и общественные движения могут высказываться по проблемам развития городской среды и другим вопросам. Следовательно, для получения комплексной картины, необходимо задействовать и иные источники информации: другие порталы электронного участия (например, «Наш Петербург», «Российская

общественная инициатива»), информацию СМИ и информагентств, социальные сети.

Ниже представлены примеры возможных позиций (направлений) аналитического исследования, однако не стоит ограничиваться данным перечнем.

Рекомендуемые позиции (направления) аналитического исследования:

- определить место выбранного района (в нашем примере – Приморский) среди общего количества всех обращений в указанный период (в нашем случае – 2016 г.), дать интерпретацию полученных данных;
- выявить характер распределения обращений в указанный период по их статусам (при этом следует учитывать, что на портале отсутствует механизм контроля за процессом реагирования на обращения – см. пояснение в п. 5.2.2);
- определить долю и характер распределения обращений, связанных с темой аналитического исследования (в примере – группа объектов «Дороги и парковки», в общем потоке информации, касающейся данного района (следует также привлекать данные, полученные из других источников информации и с учетом этой дополнительной информации представить свою интерпретацию);
- выявить динамику обращений на основе анализа информации об их распределении по месяцам в рамках выделенного диапазона (в нашем случае – 2016 г.), сравнить пики роста обращений в определенные месяцы с данными других периодов в данном районе и других районов, сформулировать промежуточные выводы о выявленных закономерностях;
- сформулировать выводы и дать интерпретацию полученных результатов.

I-E. ОТЧЕТ ОБ ИССЛЕДОВАНИИ

Отчет о работе должен включать в себя следующие позиции:

- описание предметной области исследования, цели исследования и исследовательских задач;
- описание критериев отбора информации из системы мониторинга портала «Красивый Петербург»;
- ход аналитического исследования (основные этапы и процедуры);
- описание эмпирического материала (результаты сравнительного анализа, таблицы, гистограммы, графики и др.);
- описание дополнительных источников информации, привлеченных для аналитического исследования;
- выводы, сделанные на основе полученных и проанализированных данных.

Отчет об исследовании представляется в форме и стиле, определяемом преподавателем.

Возможные формы отчета:

- эссе в свободной форме с приложением, представляющим результаты обработки эмпирических данных (основной текст от 10 до 20 тыс. знаков с пробелами без учета приложений);
- отчет о выполнении практикума в форме, заданной преподавателем (основной текст от 10 тыс. знаков с пробелами без учета приложений);
- научно-исследовательская работа магистранта (семестровое задание – от 30 тыс. знаков с пробелами без учета приложений);
- раздел (глава) магистерской диссертации (объем и структура определяется совместно с научным руководителем – в ситуации, когда тема и задачи магистерской работы требуют привлечения данных системы мониторинга порталов электронного участия).

Заключение

В Российской Федерации проекты и программы формирования электронного правительства существенно затянулись по времени и находятся в стадии перманентной модернизации. В последние годы акцент делался на решение задач расширения спектра электронных услуг и организацию межведомственного электронного взаимодействия, и данная система переведена в режим промышленной эксплуатации. Однако существенные проблемы имеются в сфере обеспечения межуровневого электронного взаимодействия – информационные системы муниципального уровня развиваются очень неравномерно, что создает эффект «лоскутной информатизации».

Проекты электронного участия в настоящее время реализуются, в основном, силами общественных активистов и показывают максимальную востребованность среди различных групп населения.

Однако, в некоторых регионах и двух мегаполисах – Москве и Санкт-Петербурге, где значительная доля населения использует Интернет, имеются достаточные финансовые возможности и высокий уровень интеграции государственных автоматизированных систем и баз данных, – в течение последних двух лет по инициативе властей начинают создаваться ресурсы электронного участия, которые начинают с разной степенью успешности конкурировать с общественными аналогичными ресурсами.

В большинстве случаев системы электронного правительства функционируют изолированно от систем электронного участия, однако максимальный прогресс достигается в том случае, когда реализуются «шлюзы», обеспечивающие непосредственное взаимодействие в режиме реального времени между этими системами.

В качестве ориентира для выполнения самостоятельных работ в рамках магистратуры и аспирантуры можно обозначить следующие исследовательские направления:

- изучение внутриинституциональных процессов (органы власти, коммерческий сектор, структуры гражданского общества);
- исследования публичной сферы: изучение специфики отражения процессов, связанных с формированием электронного государства и развитием электронного участия в СМИ, Интернете;
- разработка индикаторов оценки и систем мониторинга отдельных компонентов электронного государства (в т.ч. электронной демократии и электронного участия);
- изучение результатов использования механизмов электронного участия – социальный и политический эффект.

Мониторинг развития электронного участия можно осуществлять разными способами, применяя специфические научные методы и исследовательский инструментарий:

- социологические опросы – выявление отношения населения / экспертов к новым механизмам, их востребованность и другие вопросы;
- веб-ориентированные методы – социальный компьютеринг, методы изучения поведения пользователей социальных медиа и т.п.;
- исследование информационных ресурсов, предоставляющих доступ к механизмам электронного участия – статистика, открытые данные и т.п.;
- контент- и дискурс-анализ содержания обсуждений в социальных медиа;
- текущий мониторинг результатов использования механизмов электронного участия – в т.ч. автоматизированными методами.

Список рекомендуемой литературы

Учебные пособия:

Биккулов А.С., Чугунов А.В. Сетевой подход в социальной информатике: моделирование социально-экономических процессов и исследования в социальных сетях. Учебное пособие. — СПб.: НИУ ИТМО, 2013. — 124 с

Борисов Н.В., Чугунов А.В. Постиндустриальное общество: концепции и инструменты развития: Учебное пособие / Ф-т искусств СПбГУ. — СПб, 2017. — 154 с/

Ледяев В. Г. Политическое участие // Политология: учебник / Под общ. ред. В. И. Буренко. М.: КноРус, 2012.

Чугунов, А. В. Социальная информатика : учебник и практикум для академического бакалавриата / А. В. Чугунов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2016. — 259 с. — (Университеты России). <http://www.biblio-online.ru/book/3194C393-82D2-4FF7-8B1F-19D804A16D65>

Научные публикации:

Волошинская А.А. «Российская общественная инициатива»: парадоксы отечественной электронной демократии // Власть. 2016. № 1. С. 47-50.

Патрушев С. В. Гражданская активность: институциональный подход. Перспективы исследования // Полис. Политические исследования. 2009. №6 С. 24-32

Соколов А.В. Электронные коммуникации в социальной активности граждан // Власть. 2015. № 3. С. 67-71.

Чугунов А.В. Взаимодействие власти и граждан в институциональной среде электронного участия // Власть. 2017. Т. 25. № 10. С. 59-66. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=30317342>

Чугунов А.В. Электронное участие в контексте трансформации концепции демократии // Управленческое консультирование. 2017. № 8 (104). С. 14-20. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=30103595>

Чугунов А.В. Исследование "электронного участия" с использованием методов и технологий автоматизированного мониторинга веб-ресурсов // Научный сервис в сети Интернет: труды XVII Всероссийской научной конференции / ИПМ им. М.В.Келдыша. М., 2015. С. 311-320. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=24301173>

Чугунов А.В. Электронное участие как канал обратной связи власти и граждан: проблемы институционализации // Азимут научных исследований: экономика и управление - 2016. - Т. 5. - № 4(17). - С. 453-459. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28383546>

Мисников Ю.Г., Чугунов А.В. Электронное участие в ЕАЭС: концептуализация мониторингового исследования в контексте целей ООН в области устойчивого развития // Евразийский юридический журнал - 2016. - № 1(92). - С. 314-318. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25501511>

Миссия университета – генерация передовых знаний, внедрение инновационных разработок и подготовка элитных кадров, способных действовать в условиях быстро меняющегося мира и обеспечивать опережающее развитие науки, технологий и других областей для содействия решению актуальных задач.

КАФЕДРА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ИНФОРМАЦИОННЫМИ СИСТЕМАМИ

Кафедра УГИС создана в 2011 г., сейчас работает в составе факультета технологического менеджмента и инноваций Университета ИТМО. Обучение по магистерской программе «Управление государственными информационными системами» направлено на приобретение теоретических знаний и практических навыков в сфере создания и развития ИТ-систем для нужд государственной власти и местного самоуправления.

Практическая часть обучения проходит на базе Центра технологий электронного правительства Университета ИТМО, Санкт-Петербургского информационно-аналитического центра и других партнерских структур под руководством опытных экспертов и представителей органов власти.

Чугунов Андрей Владимирович

**Электронное участие граждан
в государственном управлении**

**Учебное пособие и практикум
по курсу «Социальная информатика»**

В авторской редакции

Дизайн обложки

Вёрстка

Корректор

Редакционно-издательский отдел Университета ИТМО

Зав. РИО

Подписано к печати

Заказ №

Тираж

Отпечатано на ризографе

С.Н. Ушаков

Е.Е. Нестерова

Ю.В. Байкеева

Н.Ф. Гусарова