



Новые  
решения  
для государственного  
управления

*Аналитический отчет*

**Электронные коллективные обращения граждан  
в контексте прав человека**

*Авторы: Татьяна Кузина  
Наталья Рябова  
Светлана Кулеш*

**Минск, 2019**

## Содержание

Основные выводы.....	3
Введение .....	5
Часть 1. Анализ массива петиций сайта petitions.by за 2017-2018 гг.....	7
Петиции и права человека.....	7
Гендерная принадлежность: авторы и подписанты петиций .....	11
Ответы государственных органов на петиции .....	13
Региональный разрез.....	15
Часть 2. Анализ опроса пользователей сайта petitions.by.....	18
Рекомендации.....	34
Приложение. Методология исследования .....	36

## Основные выводы

- **Мотивацией авторов** письменных электронных обращений (петиций), по их собственным оценкам, является **общественное благо**: люди считают, что и они сами, и другие пишут коллективные обращения в государственные органы для того, чтобы **решить проблемы**, касающиеся большого количества людей, а также **устранить несправедливость** и **привлечь внимание** общественности к проблеме. При этом мотив защиты прав человека в восприятии респондентов в большей степени присущ другим людям, чем им самим.
- **Более половины (51,2%) петиций имеет правозащитный компонент** с точки зрения рассматриваемых в них проблем (далее в тексте – де-факто правозащитные петиции), однако **лишь менее 10%** петиций содержат прямое **упоминание прав человека**.
- При этом порядка 80% **авторов петиций** считают деятельность по их созданию **правозащитной** и оценивают собственные петиции как правозащитные в 32% случаев, что является наиболее часто упоминаемой темой созданных петиций. Темы **городской инфраструктуры и экологии**, особенно если это непосредственно касается **здоровья и безопасности людей**, также расцениваются авторами как **имеющие отношение к правам человека**.
- Практически половина де-факто правозащитных петиций связана **с правом на получение, хранение и распространение информации о деятельности государственных органов**, включая повторные обращения, связанные с неудовлетворенностью авторов ответом или действиями государственных органов. Также в тройку лидеров входят **право на жизнь** и **право на благоприятную окружающую среду** и возмещение вреда, причиненного нарушением этого права.
- **Упоминание прав человека** в тексте петиций является скорее **мобилизующим**, нежели отпугивающим **фактором** для пользователей, подписывающих петиции, созданные другими людьми. Петиция, в которой упоминаются права человека, в среднем собирает в 2 раза больше подписей, чем в целом по массиву.
- **Мужчины** значительно **чаще, чем женщины**, выступают **авторами** петиций (75% против 25%), при этом среди **подписантов петиций гендерный дисбаланс практически выравнивается**. При подписании петиций мужчины больше внимания уделяют правам, ассоциирующимся с публичной сферой – гражданско-политическим и культурным. Женщины более охотно подписывают петиции, связанные с частной сферой, делами семьи: образование, здравоохранение, социальные вопросы.
- **Не наблюдается взаимосвязи** между наличием явного либо неявного **правозащитного компонента** петиции и **фактом ответа государственных органов либо сроком его предоставления**.
- **Удовлетворенность** пользователей ответами государственных органов на де-факто **правозащитные петиции немного ниже**, чем на петиции, не содержащие правозащитного компонента.
- **Обсуждение темы**, особенно в **СМИ**, по мнению авторов петиций, серьезно повышает их шансы быть **рассмотренной по существу**. Также этому помогают неполитическая

тема, надлежащее оформление со ссылками на законодательство, “решаемость” и конкретность проблемы. **Права человека** являются таким фактором лишь по мнению 19% авторов.

- Создание письменных электронных обращений через сайт petitions.by остается **городским и даже столичным** явлением: Минск, в котором живет пятая часть населения республики, генерирует половину де-факто правозащитных петиций. Однако в регионах уже заметны яркие инициативы, создающие положительные примеры возможности влияния на принятие решений при помощи коллективных обращений.
- Несмотря на то, что самой эффективной формой участия в принятии решений, по мнению опрошенных, является привлечение внимания СМИ, в **реальной жизни люди больше пользуются коллективными и индивидуальными обращениями** в госорганы. Мужчины несколько более активны в использовании широкого спектра форм участия, женщины более активно пользуются лишь индивидуальными обращениями в государственные органы. Индивидуальные обращения при этом оцениваются как часто используемая, но низкоэффективная форма участия.

## Введение

Коллективные и индивидуальные обращения граждан в государственные органы, для удобства и краткости называемые петициями, становятся все более популярными в последние годы в Беларуси: из года в год растет как количество поданных обращений, так и количество людей, подписывающих обращения, созданные другими.

Сейчас они являются, пожалуй, самым работающим способом влияния граждан на принятие решений в нашей стране. В соответствии с Законом об обращениях граждан и юридических лиц<sup>1</sup>, государственные органы должны в обязательном порядке принять обращение, рассмотреть его и проинформировать заявителя о решении. Законодательством также предусмотрена административная ответственность должностных лиц за неисполнение этих требований. По данным сайта petitions.by – наиболее популярного белорусского ресурса, позволяющего не только создавать обращения, собирать подписи под ними и направлять их в соответствующие госорганы, но и публикующего ответы государственных органов на обращения и позволяющего пользователям оценить степень собственной удовлетворенности как ответами, так и действиями властей по итогам обращения – порядка 60% петиций завершаются решением проблемы, по поводу которой создавалось обращение<sup>2</sup>.

Однако, помимо статистики, размещенной на сайте petitions.by, и результатов опросов населения, затрагивающих этот вид активизма наряду с другими<sup>3</sup>, аналитической информации на эту тему практически не существует.

Данное исследование призвано несколько заполнить этот пробел. Его целью является выделение и определение правозащитного компонента в деятельности по созданию петиций, а также изучение мотивации и отношения к правам человека и правозащитной деятельности авторов и потенциальных авторов петиций на основе данных сайта petitions.by.

Правозащитный разрез анализа был выбран, так как согласно первоначальной гипотезе, деятельность по написанию петиций является во многих случаях правозащитной, а сами петиции – эффективным и работающим инструментом защиты прав человека с большим потенциалом, особенно ценным с учетом ограниченного набора этих инструментов в Беларуси.

Поскольку на момент проведения исследования не существовало данных о том, насколько сами участники процесса (авторы петиций и поддерживающие их люди) видят взаимосвязь создания петиций и правозащитной деятельности, также изучалось их мнение об отношении создания петиций и правозащиты. Кроме того, авторы петиций и присоединившиеся к ним люди были интересны и с других точек зрения: гендерной, возрастной, региональной.

Работа структурирована следующим образом. Первая часть документа посвящена **анализу массива петиций** сайта petitions.by за 2017-2018 годы. Содержание петиций анализировалось с точки зрения наличия в них упоминаний прав человека и/или содержательной связи с этой проблематикой. Кроме того, рассматривались гендерная и региональная принадлежность авторов и подписантов петиций, также в контексте связи с правами человека.

Вторая часть отчета посвящена **анализу результатов опроса пользователей** сайта petitions.by, в частности, мотивации создания и подписания петиций пользователями, пониманию связи этого

---

<sup>1</sup> Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» № 300-З от 18 июля 2011 г. <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11100300>

<sup>2</sup> см. <https://petitions.by/handbook>

<sup>3</sup> см., например, «Исследование: онлайн-новый активизм и цифровые права» на <https://humanconstant.by/issledovanie-onlinovyi-aktivizm/>

вида активизма с правами человека, степенью удовлетворенности ответами госорганов, гендерного разреза.

В дополнение к анализу массива и опросу была проведена серия интервью с наиболее активными авторами петиций и экспертами; цитатами из них иллюстрируются некоторые тезисы в обеих главах отчета.

В заключении приводятся **рекомендации для активистов**, использующих петиции в своей деятельности, **правозащитных организаций и государственных органов**. **Методология исследования** приводится в **Приложении**.

## Часть 1. Анализ массива петиций сайта petitions.by за 2017-2018 гг.

В ходе исследования был проанализирован массив из 1109 электронных обращений граждан (петиций), созданных пользователями на сайте petitions.by за 2017 и 2018 годы и направленных в государственные органы Республики Беларусь<sup>4</sup>.

С точки зрения отношения к правам человека, были выделены следующие группы петиций:

- Петиции, авторы которых явным образом не ссылаются на нарушение прав человека, среди них:
  - **«де-факто правозащитные»** – петиции, тематика которых имеет отношение к правам человека;
  - **не правозащитные** – петиции, направленные исключительно на решение локальных инфраструктурных вопросов и других проблем, не имеющие правозащитной составляющей;
- **«заявленные правозащитными»** – это петиции, авторы которых употребили в тексте словосочетание «права человека» и/или сослались на нарушение конкретных прав человека:
  - **«правозащитные»** – петиции, которые и содержательно, и формально имеют отношение к правам человека;
  - **«необоснованные»** – петиции, авторы которых сослались на права человека, при этом тексты обращений содержательно либо ценностно не могли быть признаны правозащитными.

### Петиции и права человека

Анализ содержания рассматриваемого массива петиций показал, что **51,5 %** от общего количества петиций (571 петиция) являются **де-факто правозащитными**, то есть имеют отношение к правам человека, однако лишь **8,7%** от общего количества обращений (97 петиций) **заявлены как правозащитные** их авторами. После анализа содержания заявленных правозащитными петиций, **7,6%** от общего их количества (84 петиции) были отнесены к правозащитным, а **1,1%** (13 петиций) не могли быть квалифицированы как правозащитные (см. таблицу 1).

Таблица 1. Распределение массива петиций по признаку отношения к правозащитной проблематике

	Являются правозащитными	Не являются правозащитными
<b>Заявлены правозащитными</b>	7,60% правозащитные	1,10%
<b>Не заявлены правозащитными</b>	51,50% де-факто правозащитные	39,80%

Эти оценки подтверждаются интервью с пользователями сайта:

<sup>4</sup> Подробнее см. раздел «Приложение. Методология исследования»

«Таких тем очень много, просто понятие правозащиты в Беларуси свелось к политзаключенным, протестам, митингам ... Поэтому я не совру, если большая половина петиций так или иначе связана с правозащитной тематикой».

С точки зрения «популярности» у авторов петиций тем, связанных с определенными правами человека, лидирующие позиции занимают запросы о работе государственных органов, включая повторные обращения, связанные с неудовлетворенностью авторов ответом или действиями государственных органов в отношении заявленной в петиции проблемы и содержащие требование ответа по существу этой проблемы (см. рис.1).

Также много внимания авторы петиций уделяют проблемам, имеющим отношение к праву на жизнь (к этой группе были отнесены обращения, в которых авторы высказывали обеспокоенность проблемами безопасности и угрозой для жизни), а также праву на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права.

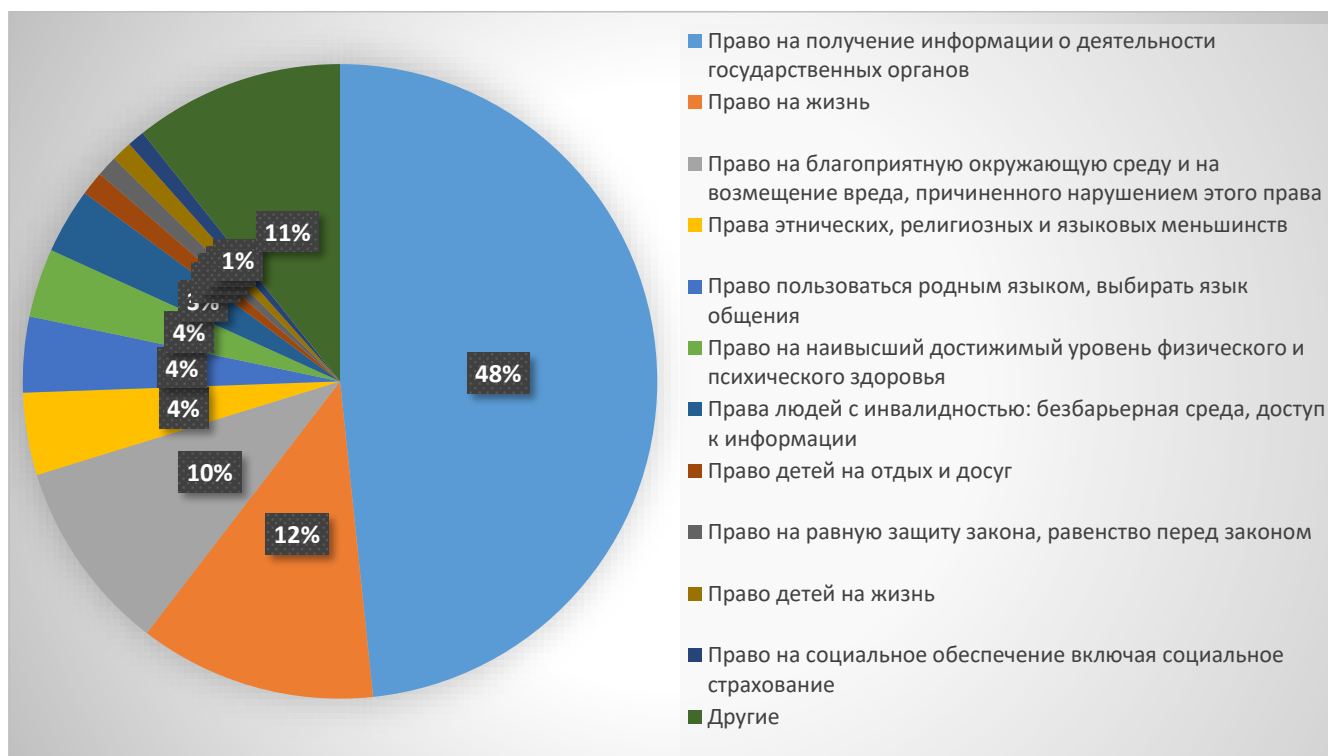


Рисунок 1. Распределение де-факто правозащитных петиций по правам человека

Сравнив количество **де-факто правозащитных** и **заявленных правозащитными петиций** по каждому из видов прав человека, мы видим, что, как и в целом по массиву, чаще всего авторы, обращаясь к тематикам и проблемам, связанным с правами человека, не включают требования соблюдения этих прав в свои обращения и не апеллируют к нормативным документам, в которых эти права закреплены (см. рис.2).



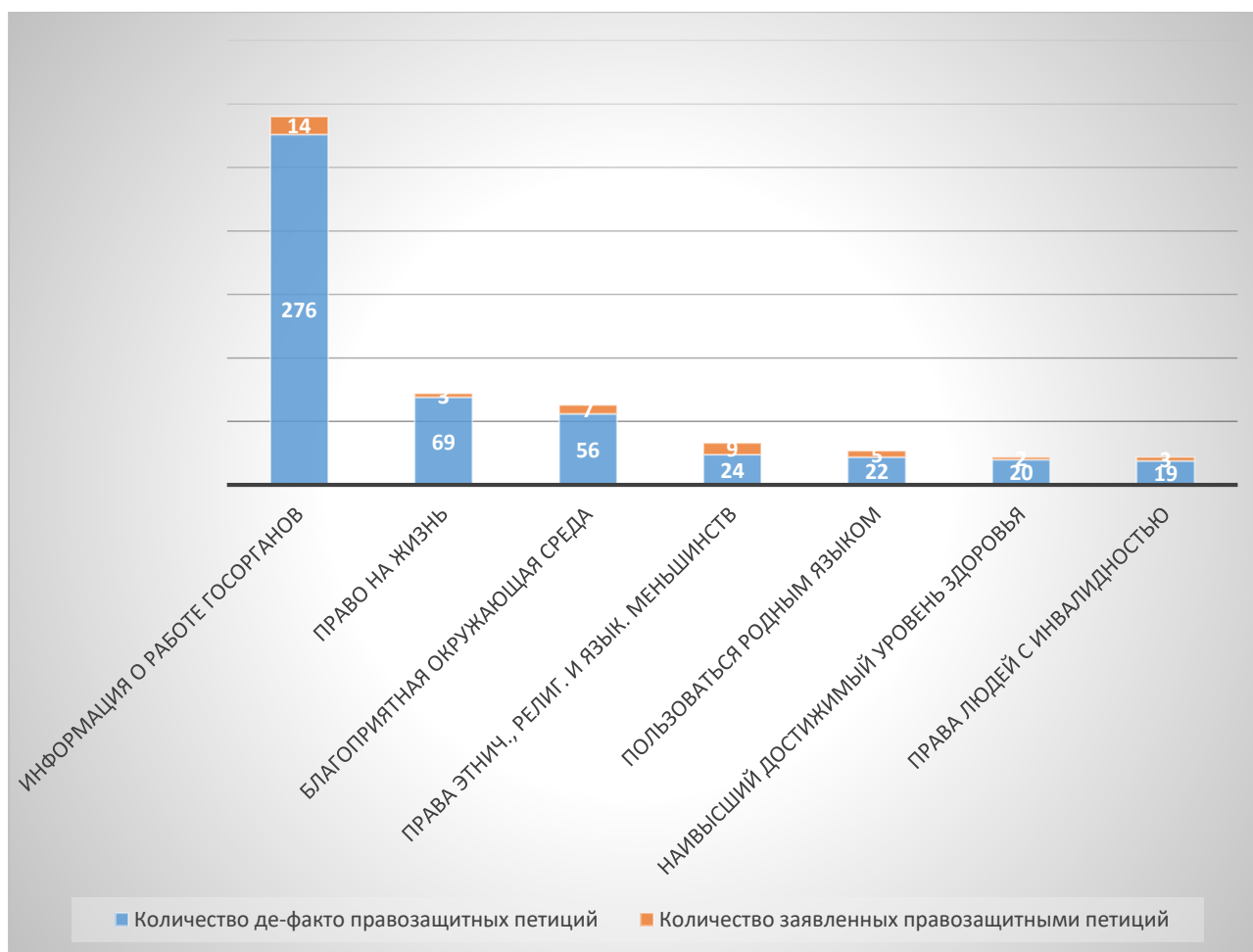


Рисунок 2. Распределение де-факто правозащитных и заявленных правозащитными петиций по правам человека

Более полные данные по количеству де-факто правозащитных и заявленных правозащитными петиций и их распределению по связи с определенными правами человека представлены в таблице 2.

Таблица 2. Количество де-факто правозащитных и заявленных правозащитными петиций, связанных с определенными правами человека

Права человека	Количество де-факто правозащитных петиций	Количество заявленных правозащитными петиций	Доля де-факто правозащитных петиций
Право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды	276	14	91,3%
из них требования надлежащего ответа на ранее поданные петиции	116	5	95,7%

Право на жизнь	69	3	95,7%
Право на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права	56	7	87,5%
Права этнических, религиозных и языковых меньшинств	24	9	62,5%
Право пользоваться родным языком, выбирать язык общения, свобода выбора языка воспитания и обучения.	22	5	77,3%
Право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья	20	2	90,0%
Права людей с инвалидностью: возможность вести независимый образ жизни и всесторонне участвовать во всех аспектах жизни (безбарьерная среда, доступ к информации)	19	3	84,2%
Право детей на отдых и досуг	7	1	85,7%
Право на равную защиту закона, равенство перед законом	6	6	0,0%
Право детей на жизнь	6	1	83,3%
Право на социальное обеспечение включая социальное страхование	5	0	100,0%
Право на справедливые и благоприятные условия труда	4	2	50,0%
Право лиц, лишённых свободы, на гуманное обращение и уважение достоинства	4	2	50,0%
Право на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом	4	3	25,0%
Право на свободу слова, запрет пропаганды войны и выступлений в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющих собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию;	4	2	50,0%

Функционал сайта petitions.by позволяет пользователям подписываться под обращениями, созданными другими людьми. Если проанализировать выделенные группы петиций с точки зрения их популярности у других пользователей, мы увидим, что петиции, заявленные авторами как имеющие отношение к правам человека, собрали 53 975 подписей, что составило 18,9% всех подписей анализируемого массива. Одна заявленная правозащитной петиция в среднем собрала 556 подписей, в то время как в целом по массиву этот показатель составил 263 подписи (см. таблицу 3). Таким образом, упоминание прав человека в тексте петиций (или тематика, связанная с правами человека) является скорее мобиливающим, нежели отпугивающим фактором для потенциальных союзников. Несомненно, наличие правозащитной составляющей в петиции – не единственный фактор, положительно влияющий на уровень поддержки: свою роль играют и освещение темы в СМИ, и ее важность для общества, и другие факторы.

Таблица 3. Количество подписей петиций в зависимости от связи с правами человека

	Все петиции	Де-факто правозащитные	Заявленные правозащитными
Количество петиций	1 109	571	97
Суммарное количество подписей	292 159	121 857	53 975
Среднее количество подписей под одной петицией	263	213	556

Из де-факто правозащитных петиций пользователи сайта наиболее охотно подписывают петиции, связанные с проблемами экологии, безопасности и языковой политики, а также с получением информации о работе государственных органов и сообщения о ненадлежащих ответах на предыдущие обращения. Так, самыми популярными по количеству подписей (в сумме более 10 тыс.), являются петиции, направленные на защиту права на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права (21,8% подписей); права на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, включая повторные петиции (20,06% подписей); права этнических, религиозных и языковых меньшинств (совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком (14,06% подписей); права на жизнь (11,19% подписей).

#### Гендерная принадлежность: авторы и подписанты петиций

В рассматриваемый период мужчины проявили большую активность по созданию петиций, чем женщины. В проанализированном массиве в целом мужчины создали 75% процентов обращений, в то время как женщины – лишь 22%. Схожее распределение по полу авторов наблюдается и в массиве де-факто правозащитных петиций: около 77% петиций созданы мужчинами, около 20% – женщинами (см. рис. 3).

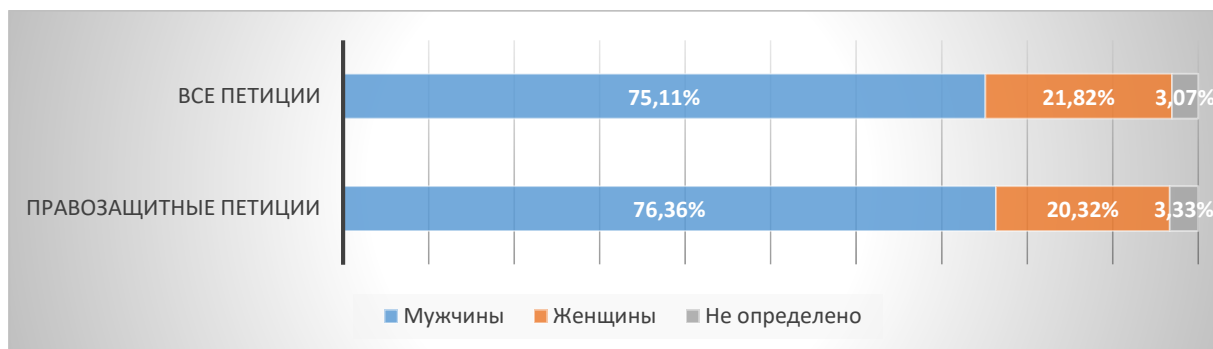


Рисунок 3. Распределение по полу авторов петиций: массив в целом и де-факто правозащитные петиции

Однако если обратиться к данным опроса населения Беларуси в целом<sup>5</sup>, мы видим, что среди белорусов, которые заявляют о готовности лично участвовать в создании и подписании петиций в интернете 52% мужчин и 48% женщин, то есть гендерное распределение более равномерно.

Гендерный дисбаланс, наблюдаемый среди авторов петиций, несколько выравнивается, когда речь идет о подписании обращений, созданных другими пользователями. Так, в массиве пользователей, подписывавших «де-факто правозащитные» петиции, мужчины составили 52%, женщины – 47%, пол 1% подписантов не представлялось возможным определить (см. рис. 4). Таким образом, женщины скорее склонны подписывать петиции, чем проявлять инициативу по их созданию. Этот вывод касается как массива в целом, так и де-факто правозащитных петиций.

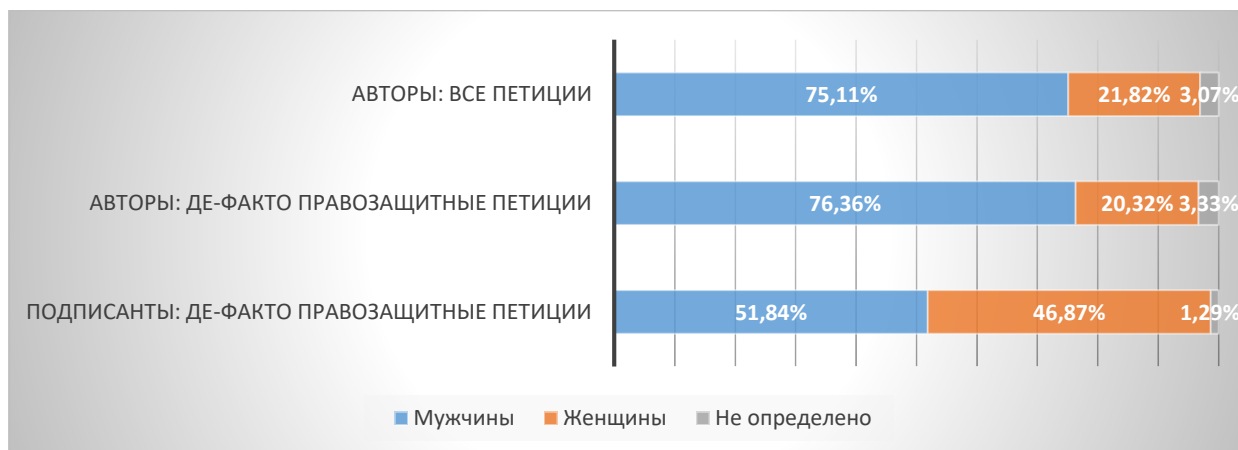


Рисунок 4. Распределение по полу авторов и подписантов: массив в целом и де-факто правозащитные петиции

Наиболее значимые права, на защиту которых направлены созданные электронные петиции, для мужчин и женщин совпадают: это право на жизнь, право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, включая повторные петиции, и право на благоприятную окружающую среду.

Петиции, посвящённые защите гражданско-политических и культурных прав, находят больший отклик у мужчин, в то время как женщины чаще поддерживают петиции, связанные с правами женщин, людей с инвалидностью, социально-экономические права и права детей. Возможно, это связано с тем, что женщины в большей степени по сравнению с мужчинами вовлечены в процесс решения проблем, связанных с образованием, здравоохранением, социальной защитой, заботой о детях и пожилых родителях (см. рис. 5).

<sup>5</sup> Опрос проводился по инициативе ПИУ «Центр исследования общественного управления «СИМПА» и общественной культурной кампании «Будзьма беларусамі». Генеральная совокупность – население Республики Беларусь в возрасте от 18 лет; объем выборки – 1063 респондентов. Погрешность выборки не превышает 3% с доверительной вероятностью 95%. Метод проведения опроса — анкетный опрос по месту жительства респондентов.

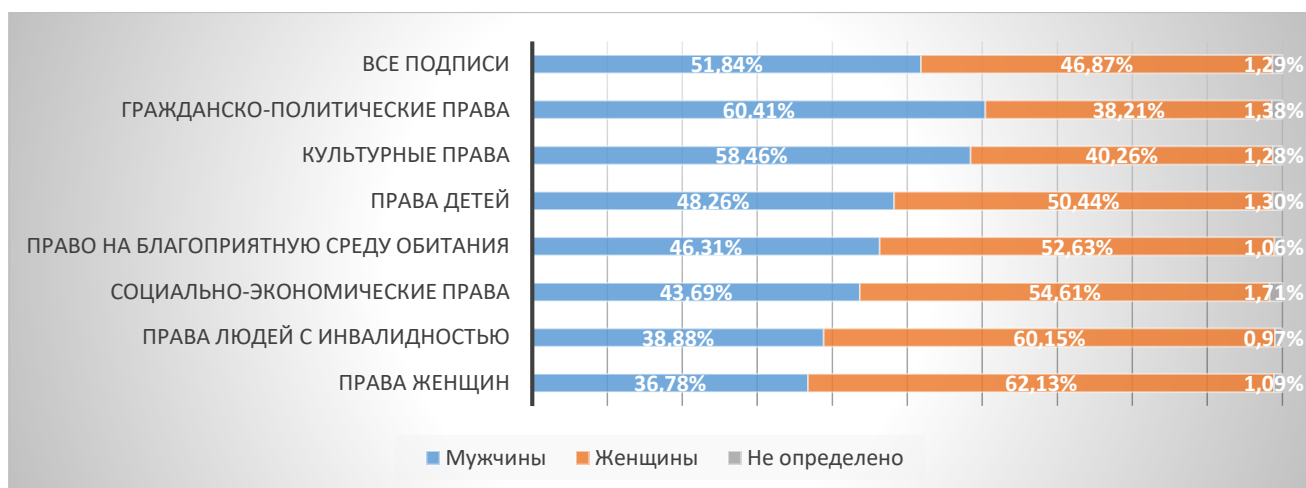


Рисунок 5. Распределение по полу подписантов: группы прав человека

## Ответы государственных органов на петиции

### Наличие ответов

Ответы государственных органов были получены на 953 петиции (86% от общего количества). Для группы де-факто правозащитных петиций этот показатель составил 81%, а для правозащитных – 83%. Согласно закону «Об обращениях граждан и юридических лиц», государственные органы обязаны предоставить ответ на все письменные обращения, однако порядка 15% из них остаются без ответа. Взаимосвязи между наличием явного либо неявного правозащитного компонента и фактом ответа государственных органов на петицию не выявлено.

### Время ответов

Среднее время ответа на петиции по массиву в целом составило 36,7 календарных дней, для группы де-факто правозащитных петиций этот показатель составил 35,3 дней, а для правозащитных – 37,8 дней. Установленный законодательством срок ответа государственных органов на письменное составляет не более 15 дней, а в случае, когда требуется дополнительное изучение и проверка, – один месяц. Мы видим, что не все государственные органы выдерживают сроки предоставления ответов на обращения. Взаимосвязи между наличием явного либо неявного правозащитного компонента сроком ответа государственных органов не выявлено.

В Минске ответы государственных органов были получены на 585 петиций из 631 (на 93%), то есть немного выше, чем в целом по стране. Среднее время ответа на петицию составило 36,5 дней, что практически совпадает с общереспубликанским значением.

### Рейтинги ответов

Сайт [petitions.by](http://petitions.by) предлагает пользователям при желании оценить ответы государственных органов на собственные и созданные другими пользователями петиции. Поскольку это действие не является обязательным, рейтинги присвоены не всем петициям анализируемого массива, а лишь 361 петиции (32,7% от общего количества). Среди «отрецензованных» петиций де-факто правозащитными являются 159 петиций (44%), а 55 (15,2%) – заявлены

авторами как правозащитные. В общем же массиве петиций де-факто правозащитными являются 51,3%, а заявлены как правозащитные – 8,8%.

Средний рейтинг (балл) всех оцененных ответов на петиции составляет 2,39. Среди них средний балл де-факто правозащитных петиций – 2,36, не правозащитных – 2,4. Мы видим, что пользователи чуть более удовлетворены ответами на петиции, не касающиеся прав человека, но эта разница несущественна.

Среди де-факто правозащитных петиций средняя удовлетворенность ответами (рейтинг) распределилась следующим образом: лучше всего пользователи оценивают ответы на петиции, касающиеся права на жизнь (см. рис.6). Хуже всего пользователи оценивают ответы на повторные петиции, связанные с неудовлетворенностью авторов ответом или действиями государственных органов в отношении заявленной в петиции проблемы и содержащие требование ответа по существу этой проблемы. Это может быть связано как с неготовностью государственных органов решать заявленные в петиции проблемы, так и с большей критичностью пользователей по отношению к петициям, которые потребовали повторных обращений. Для категорий, насчитывающих менее 5 петиций, среднее значение не подсчитывалось.



Рисунок 6. Средний балл рейтинга удовлетворенности ответом на петиции: распределение по правам

Пользователи сайта в интервью низко оценивают способность госорганов предоставлять ответы по существу, а иногда указывают на факты предоставления недостоверных сведений: «Яны <чыноўнікі>, нажаль, праз парушаныя кантакты з грамадствам, тое, што яны яму часта нічога не абавязаныя, яны навучыліся прафесійна адфутбольваць. І яны толькі і чакаюць і шукаюць прафесійна так у тэкстах зваротаў, як бы тут гэта ўсе адфутболіць»;

«<ответ> как всегда – расплывчатый, туманный. ... Меня убедили письмом главы района, что все нормально: изымается земля – я успокоился, а они втихую в 17-м году создали проект семиэтажного здания».

Среднее количество подписавших одну петицию (из "отрейтингованных") составляет 14,6. Связь между количеством оценивших и собственно величиной рейтинга присутствует, но очень

слабая: коэффициент корреляции составил -0,14. Большое количество оценивающих несколько снижает средний балл.

Региональный разрез удовлетворенности пользователей ответами государственных органов таков: в Минске средний рейтинг составил 2,42, в Бресте – 2,63 (однако, это только 6 петиций), в Витебске – 2,03 (7 петиций), в Гомеле – 2,43 (11), в Гродно – 1,57 (11), в Могилеве – 2,42 (13). Как видим, отличия невелики, за исключением Гродно, где формальный ответ на петицию «Обжалование ответа о демонтаже памятника В.И. Ленину в Гродно» набрал коллективно 0 баллов.

Однако, с учетом небольшого количества петиций из регионов, имеющих рейтинг ответов, эта оценка может служить лишь очень общим ориентиром. Связь рейтинга с размером населенного пункта также не представляется возможным выяснить.

Корреляция между рейтингом и скоростью ответа составляет -0,13, то есть небольшая и негативная. Запоздалый ответ немного снижает средний балл.

### Региональный разрез

Создание письменных обращений через сайт petitions.by остается городским и даже столичным явлением: 52% де-факто правозащитных петиций созданы в Минске. То есть Минск, в котором живет пятая часть населения республики, генерирует половину петиций.

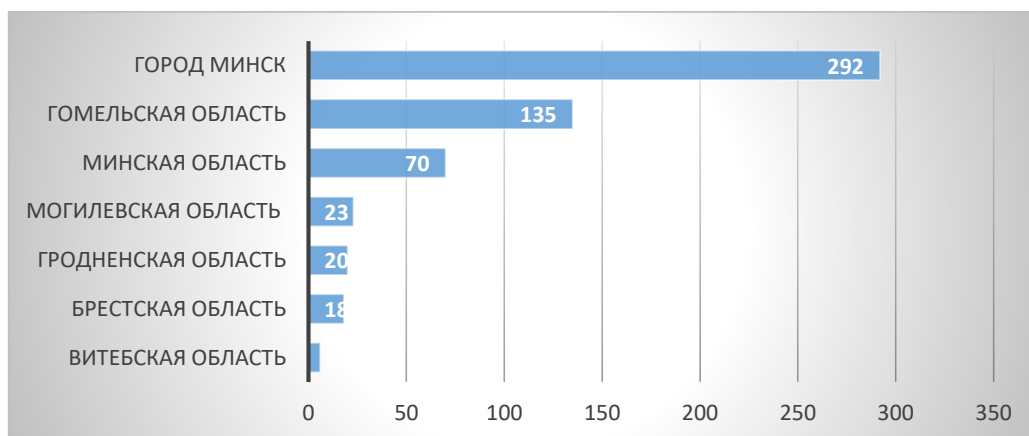


Рисунок 7. Распределение де-факто правозащитных петиций по регионам

Несмотря на это, яркие инициативы в регионах уже отмечаются экспертами в интервью: «Гомель, Вилейка – они просто жгут, в хорошем смысле этого слова, потому что мы в Гомеле зашли как раз-таки с огромной проблемой – Северный обход, мост этот – но за 1,5 месяца мы дошли до Администрации Президента. ... И ребята дальше делают локальные какие-то проблемы, системные проблемы, которые надо менять. Им не надо ничего объяснять – они все это прекрасно понимают и знают уже, как делать. В Витебске та же история, только там пока все локальные проблемы.»

Также стоит отметить, что при нынешнем уровне активности пользователей отдельный активный гражданин может серьезно повлиять на статистику всего региона. Так, из 135 петиций, созданных в Гомельской области, 95 посвящены языковому вопросу и были созданы одним пользователем.

Тематический топ-10 прав человека, по которым пишут петиции в Минске, практически совпадает с общереспубликанским: наиболее популярны петиции, направленные на получение информации о работе государственных органов, включая повторные обращения, за ними следуют право на благоприятную окружающую среду и право на жизнь (см. таблицу 4).

Таблица 4. Количество де-факто правозащитных петиций, связанных с определенными правами человека (г. Минск)

Право	Количество де-факто правозащитных петиций
Право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды	132
из них требования надлежащего ответа на ранее поданные петиции	50
Право на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права	39
Право на жизнь	36
Права людей с инвалидностью: возможность вести независимый образ жизни и всесторонне участвовать во всех аспектах жизни (безбарьерная среда, доступ к информации)	14
Права этнических, религиозных и языковых меньшинств	10
Право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья	10
Право на равную защиту закона, равенство перед законом	5
Право детей на жизнь	4
Право детей на отдых и досуг	4

#### Выводы:

- Более половины (51,2%) электронных коллективных и индивидуальных обращений имеет правозащитный компонент с точки зрения рассматриваемых проблем, однако лишь в 8,7% случаев авторы этих обращений прямо упоминают права человека.
- Практически половина де-факто правозащитных петиций связана с правом на получение, хранение и распространение информации о деятельности государственных органов. Это включает и повторные обращения, связанные с неудовлетворенностью авторов ответом или действиями государственных органов в отношении заявленной в петиции проблемы и содержащие требование ответа по существу этой проблемы. Также в тройку лидеров входят право на жизнь и право на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права.
- Мужчины значительно чаще, чем женщины, выступают авторами петиций (75% против 25%), при этом среди подписывающих петиции гендерный дисбаланс выравнивается. При подписании петиций мужчины больше внимания уделяют правам, ассоциирующимся с т.н. публичной сферой – гражданско-политическим и культурным.



Женщины более охотно подписывают петиции, связанные с частной сферой, делами семьи: образование, здравоохранение, социальные вопросы.

- Не наблюдается взаимосвязи между наличием явного либо неявного правозащитного компонента петиции и фактом наличия ответа государственных органов, сроком его предоставления.
- Удовлетворенность пользователей ответами государственных органов на де-факто правозащитные петиции незначительно ниже, чем на петиции, не содержащие правозащитного компонента.
- Создание письменных электронных обращений через сайт [petitions.by](https://petitions.by) остается городским и даже столичным явлением: Минск, в котором живет пятая часть населения республики, генерирует половину де-факто правозащитных петиций, однако в регионах уже есть яркие и медийные примеры успешного решения проблем при помощи данного инструмента.

## Часть 2. Анализ опроса пользователей сайта petitions.by

Для понимания контекста и практики создания и подписания петиций мы задали вопросы пользователям сайта petitions.by. Опрос проводился онлайн в июле 2019 года<sup>6</sup>.

Первая тема, которая интересовала исследователей, – это причины создания петиций пользователями, а также их мнение по поводу того, почему другие люди пишут петиции.



Рисунок 8. Причины создания петиций респондентами и их мнение о причинах создания петиций другими людьми.

Как мы видим, наиболее частой упоминаемой личной мотивацией (почти 65% ответивших) была “Чтобы решить проблему, которая касается многих людей”. Подобные ответы, касающиеся меньшего круга людей (я и соседи, я и моя семья) отмечались гораздо реже. С большим отрывом от первого варианта следует группа со схожими “баллами”: “Чтобы устранить несправедливость” (36%), “Чтобы выразить свою гражданскую позицию, поучаствовать в общественной жизни” (33%), “Чтобы как можно больше людей узнали о существующей ситуации и занялись ею” (32%), “Чтобы защитить нарушаемые права человека” (31%). Как видим, роднит эти варианты и между собой, и с лидирующим то, что они направлены на благо всех, общества в целом. Можно сделать вывод, что самостоятельное написание петиций для большинства – это деятельность на благо всего общества.

Эта же мотивация приводится наиболее активными создателями петиций в интервью:

*«...Хочу сделать город лучше. Должна быть комфортная среда обитания для людей...»*

<sup>6</sup> См. подробнее раздел «Приложение. Методология исследования»

*«...Я вижу, что ситуация никак не меняется, и я пытаюсь таким образом решить важные для общества проблемы ...»*

*«...Потому что я понимаю, что просто так власти решить проблему не будут. Надо им показать ее важность и актуальность для большого количества людей, чтобы чиновники начали реагировать ...»*

*«...Если не писать, то вопросы решаться не будут ...»*

*«...С помощью коллективных обращений можно прижать чиновников к стенке, чтобы не могли увильнуть ...»*

*“Тут <петиция> имеет двоякий характер. Первое – это ее прямое назначение, это донесение информации до чиновника и требование выполнения его обязанностей либо ходатайство к нему для того, чтобы что-то могло стать лучше и не стать хуже. Второе – это донести до сообщества в целом какую-то проблему, актуализировать какую-то тему, потому что это такой хороший массовый способ мобилизации сторонников той или иной идеи”.*

*“Гэта вельмі важны момант, каторы трэба даносіць шмат да каго ў Беларусі, што не ўсе так проста, не трэба чакаць магіі ад адной там петыцыі, трэба быць падрыхтаванымі да больш комплексных дзеянняў, разглядаць петыцыю проста як частку чагосьці большага, бо яна таксама не панацэя. Але калі яе вельмі граматына выкарыстоўваць, то гэта выдатны інструмент, каб праінфармаваць людзей, мабілізаваць іх да дзеянняў, падключыць іх подпісы, атрымаць афіцыйны адказ з органаў дзяржаўнай улады, таму неяк так”.*

Что касается мнения авторов петиций по поводу мотивации своих “коллег” по этой деятельности, то, как видим, структура ответов схожа: респонденты не видят кардинальных различий между своей мотивацией и мотивами других людей. Однако, для других людей было отмечено в среднем больше мотиваций, чем для себя лично. Все топ-6 вариантов ответов, начиная с фактора “решить проблему, которая касается многих людей”, набирают больше баллов в “общественной мотивации”, чем в личной. Это и объяснимо - если своя мотивация более четкая и понятная, то у других людей бывает по-разному. Но, повторимся, явных противоречий нет.

Цитата из интервью: *“В большинстве случаев это люди, которые хотят добиться изменений либо добиться сохранения статус-кво. То есть, там, снести, не знаю, построить что-то или что-то не сносить, как бы такое, как правило, самые два главных момента: либо статус-кво, либо изменения позитивные, либо противодействие негативным изменениям, которые могут произойти. Вот, это их основная мотивация. Ну, может небольшой какой-то процент – это продвижение себя как персоны”.*

Интересно отметить, что мотивацию защиты прав человека на 9% чаще относят к “общественной”, чем к личной. То есть другие люди, в восприятии респондентов, “больше правозащитники”, чем они сами.

Один из активистов дал такую классификацию людей, создающих петиции:

*“...я бы делил на несколько частей. Одна часть – это эмоционально высказаться, и обычно это касается людей, у которых нет никаких охватов, т.е. не какие-то известные блогеры*

или популярные люди, которым надо высказаться о проблеме и понять, что ее прочитают, потому что там в их Фейсбуке или Одноклассниках на страничке никто не прочитает. Но это те люди, которые уже знают, что такое петиции, их возможности и охваты, когда СМИ начинает про них писать. Вторая – это, банально, те, кто хотят решить свою проблему, знают Закон об обращениях граждан, пишут, в соответствии с Законом об обращениях граждан и получают результат. Третья – это люди, которые не знают Закона об обращениях граждан, но видели какой-то пример, что это срабатывало или не срабатывало, но, типа, «давайте попробуем тоже решить». Четвертый пример – это тролли”

При оценке причин выбора именно этой, а не какой-либо другой формы коммуникации с властями, современность (онлайн формат), эффективность и удобство набрали сопоставимое количество ответов, так что, очевидно, все три причины важны для пользователей (см. рис. 9).



Рисунок 9. Причины предпочтения формата электронных обращений.

В интервью пользователи высказывались в поддержку удобства и эффективности: “Это очень удобно, потому что, можно сказать, укорачивает путь от начального до конечного результата. То есть сидя дома, можно решить проблему, никуда даже не выходя. Также плюс можно привлечь каких-то людей, сообщников, которым также интересна эта тема, потому что если я зайду на сайт исполкома и напишу просто электронное обращение – это никто не увидит, а когда создана петиция, то эту проблему видят люди и, возможно, они захотят ее поддержать”.

В интервью фигурировал также фактор безопасности: “Петиции не являются тем, на чем сошелся свет клином. Однако это наиболее, как это сказать, условно безопасная форма”.

“Мне вначале, конечно, было очень страшно, потому что я боялась каких-то репрессий в свой адрес. Во-первых, вообще я не то чтобы гражданский активист, но я реально боялась репрессий, на самом деле, поэтому мне было очень страшно. Короче, разные мысли у меня были”.

Обращаясь к теме прав человека, следует констатировать, что большинство авторов петиций считает, что их создание – это один из способов защиты прав человека (см. рис. 10).



Рисунок 10. Мнение о связи петиций и прав человека.

Как видим, такой позиции безусловно придерживаются 65% ответивших. Еще 19% считают, что это зависит от петиции, 13% – что это касается прав человека в их расширенном понимании (это, конечно, может иметь очень разный смысл в понимании разных респондентов, в рамках данного опроса это не прояснялось детальнее).

Из интервью: *“Таких тем очень много, просто понятие правозащиты в Беларуси свелось к политзаключенным, протестам, митингам, бьют дубинками, уничтожают и т.д. Вот. Поэтому я не сойду, если, наверное, большая половина петиций так или иначе связана с правозащитной тематикой”.*

*“По Конституции у нас очень много прав, на самом деле. Мы просто их не знаем. Если копнуть каждую петицию, то в любом случае в каждой петиции есть права человека. И каждая петиция будет в любом случае защищать какие-то права”.*

*“Тут зависит от того, что мы считаем правами человека. Если мы говорим о правах человека первого поколения, то есть, гражданско-политических правах, то во многих петициях они затронуты только косвенно, о них напрямую не говорится по той причине, что люди не всегда сами понимают, что это такое. Но если правозащитник смотрит на текст, то понимает, что вот здесь дискриминация проскочила, а вот тут свобода слова, вот тут свобода самовыражения мнения затронута. Таких вообще много ситуаций, когда люди неосознанно упоминают свои права, о которых может быть даже и не знают... Если говорить о более широком уровне прав, то есть, права не только гражданско-политические, но и социально-экономические, то это практически в каждой петиции есть. Большинство петиций, связанных с использованием дворов, касаются права на благоприятную окружающую среду, которое зафиксировано в Конституции”.*

Один из примеров такой тематики, которую можно как относить к правам человека, так и не относить к ним – это вопросы городской инфраструктуры (содержание дорог, зданий и т.п., что

в какой-то ситуации МОЖЕТ представлять опасность). По мнению респондентов, данная проблематика в значительной мере относится к защите прав человека (см. рис. 11).



Рисунок 11. Мнение о связи проблем городской инфраструктуры и прав человека.

45% респондентов соглашаются с этим утверждением, если это связано с безопасностью людей; 35% – поддерживают однозначно; 18% считают, что эти вопросы скорее связаны с комфортом и качеством жизни, но не с защитой прав человека; и лишь 2% однозначно утверждают, что этой связи нет. То есть в целом эти вопросы все же воспринимаются респондентами как связанные с правами человека, хоть и с оговорками либо частично.

Еще одна сходная тема – вопросы экологии и охраны природы – также в целом скорее воспринимается респондентами как связанная с правами человека (см. рис. 12).



Рисунок 12. Мнение о связи экологических проблем и прав человека

Респонденты более уверены в том, что эти вопросы касаются прав человека – здесь уже однозначно высказавшихся в поддержку отнесения к правам человека 48% (напомним, 35% респондентов считают так же относительно городской инфраструктуры), частично поддерживавших такое отнесение (скорее да) – 43% (в случае городской инфраструктуры – 45%). Только 8% считают, что связи скорее нет, 1% – что ее однозначно нет.

По всей видимости, поскольку люди трактуют права человека настолько широко, то именно поэтому они и петиции считают частью защиты прав человека, инструментом этой деятельности. Однако однозначного и ясного понимания, что именно включается в эту защиту, у “среднего” респондента нет. Скорее люди ставят знак равенства между защитой прав человека и “решением проблемы, которая касается многих людей”.

При ответе на вопрос о том, какую тему затрагивала петиция респондента, на первом месте стоит тематика, затрагивающая права человека – 32% всех петиций (см. рис. 13). При ответе на данный вопрос, пользователю предлагалось меню из тем, используемых на сайте. В случае, если у респондента было несколько петиций, нужно было отметить тему самой популярной из них.



Рисунок 13. Тематика петиций респондентов

Вопросы транспорта, дорог – на втором месте (22%), а экологические – на третьем (17%). Немало пишут и про строительство и ЖКХ, а также медицину.

Средний уровень удовлетворенности ответом госорганов на петицию либо большинство петиций, созданных респондентами, – 2,20 по пятибалльной шкале. Как видим, он довольно невысок. Довольно большую часть ответов респонденты считают отписками, ответами не по существу, либо не решающими проблемы.

При ответе на вопрос, насколько респонденты довольны реальным результатом петиции либо большинства его/ее петиций среднее значение несколько возрастает и составляет 2,41 балла. Примерно на таком же уровне удовлетворены респонденты и ответами на чужие петиции, которые читали – средний балл составил 2,49. Эти оценки достаточно далеки от уровня, который можно было бы считать приемлемым, а проблема удовлетворенности пользователей ответами государственных органов на письменные обращения требует дополнительного анализа.

Учитывая невысокий уровень удовлетворенности ответами и результатами (и одновременно, вспомним, более 40% считают петиции эффективным средством), мы задались вопросом, о том, какие факторы, по мнению респондентов, влияют на шансы петиции быть рассмотренной по существу (см. рис. 14).



Рисунок 14. Мнение о факторах, влияющих на рассмотрение петиции по существу.



“Топовая”, обсуждаемая тема стала лидирующим фактором, набрав 46,5% голосов. Далее отмечается “неполитический характер” (29%), апелляция к интересам большой группы людей (28%), оформление в соответствии с законодательством и отсылки к нему (27%), простота проблемы (25%), направление петиции в Администрацию Президента (23%) и дешевизна решения проблемы (21%). Как видим, большинство считает, что власти реагируют на обсуждение проблемы в СМИ, а также что решены в первую очередь могут быть неполитические, простые, дешевые проблемы, так называемые “низко висящие плоды”.

Наиболее значимые факторы также упоминаются пользователями в интервью: *“Юридически грамотный подход. Составление ее (петиции) с учетом требований законодательства, то есть, нужно знать нюансы, которые позволяют чиновника прижать к стенке и не дать ему увильнуть по формальным причинам... Далеко не всегда адекватность требований влияет на успешность”*.

*“Ну, часто бывает так, что чем ниже уровень, тем ниже ответственность в ответе. Там, грубо говоря, какой-то локальный клерк забыл дать ответ вовремя, соответственно, он получает жалобу в прокуратуру, и прокуратура налагает на него взыскание, административный штраф. И это тоже очень хорошо дисциплинирует чиновников”*.

*“Она (власть) старается либо не признавать проблему, либо... Ну, я имею в виду не яма в дороге, яма в дороге – это простые вопросы, есть жилищно-коммунальная служба, здесь достаточно, наверное, более или менее на такие обращения реакция есть. А более глобальные вопросы, например, построить дорогу, решить вопрос социальных объектов, то есть то, что дорого, затратно и предполагает длительное планирование, конечно, такие вещи власть футболит”*.

При оценке влияния тематики петиции на вероятность решения проблемы, наиболее часто респонденты отмечают тему “Транспорт, дороги, ГАИ” (44%) (см. рис 15).



Рисунок 15. Мнение о темах, влияющих на рассмотрение петиций по существу.

Несмотря на то, что по оценке респондентов, чаще всего ими создаются петиции, касающиеся прав человека, они достаточно низко оценивают вероятность того, что именно нацеленность на защиту прав человека положительно повлияет на шансы петиции быть удовлетворенной – только 19% считают этот фактор существенным. Также лидерами по количеству респондентов, считающих, что тема положительно влияет на решение проблемы, стали “Экология, природа” (38%), а также “Культура, отдых” (29%), “Торговля, услуги, реклама” (28,5%). Меньше, чем права человека, набрала только тема “Законодательство, финансы, бизнес” (10%) – как видим, респонденты слабо верят в возможность изменений в этих сферах при помощи петиций.

Как показало исследование, люди, создающие петиции, активно подписывают обращения, написанные другими людьми, как на сайте petitions.by, так и на других ресурсах (см. рис.16).



Рисунок 16. Поддержка петиций, написанных другими людьми.

Среди причин, по которым они это делают, выделяется актуальность затронутых проблем (87%), однако 41% респондентов делает это для выражения поддержки единомышленникам (см. рис. 17).



Рисунок 17. Причины поддержки петиций, созданных другими людьми.

В интервью активисты формулируют причины поддержки следующим образом: *“Я сам подписываю, если я согласен с текстом петиции, я призываю других подписывать, если они согласны с текстом петиции... Потому что это вопрос гражданского общества, когда люди помогают другим”*

*“То есть, я если вижу какую-нибудь маленькую петицию, вот, например, кто-то пусть будет с какой-то деревни, написал просьбу починить им дорогу, я это подпишу, потому что моя подпись будет играть роль. Есть же порог или обычного электронного обращения, или коллективного обращения, я помогаю хотя бы его достичь, потому что это все-таки меняет много процент рассмотрения этого обращения”.*

Сходна и мотивация отказа от подписания петиций – это чаще всего (72%) неактуальность поднятой проблемы для этого человека (см. рис. 18).

## По каким причинам Вы не подписываете петиции других пользователей?

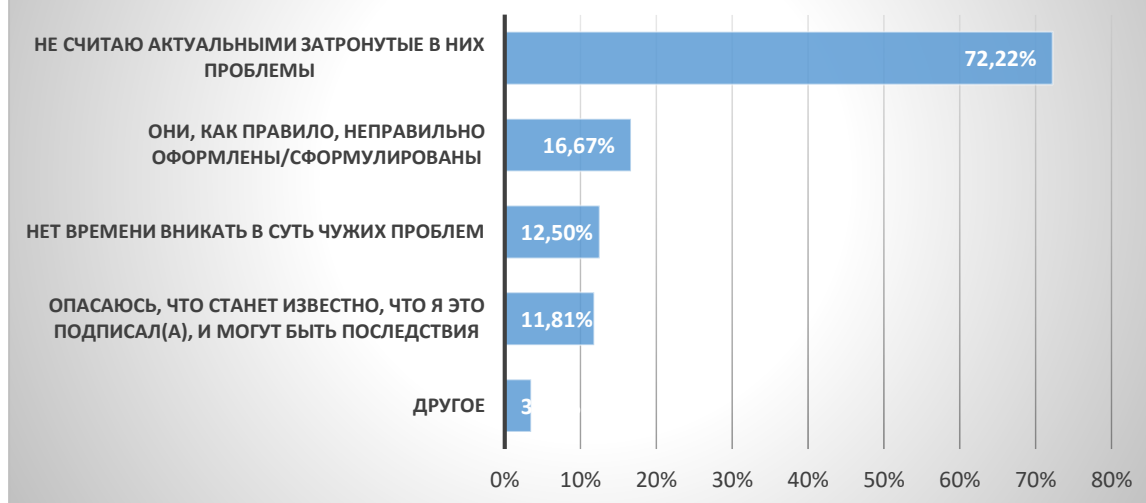


Рисунок 18. Причины отказа от подписания петиций других пользователей.

Из интервью: *“...если там требования понятные – подпишу, если требования могут двояко прочтаться, будет спорный момент – буду думать. Другой вопрос, что очень часто люди вместо четкого, в чем проблема, как ее решить, примеры там, аргументация, начинают разводить «Войну и мир» на 25 листах – я их не читаю, у меня нет времени на это”.*

Если поставить электронные обращения в более общий контекст сравнения с другими формами влияния на процесс принятия решений, то наиболее эффективным способом респонденты считают привлечение внимания СМИ к проблеме, требующей решения (см. рис. 19). “Четвертая власть”, при всех особенностях ее развития в Беларуси, по-прежнему остается действенным инструментом влияния на власть и принятие решений. Это отмечали и участники интервью: *«...было бы хорошо, если бы ее могли подхватить медиа...»*

*«...в настоящее время чиновник боится резонанса... боится шумихи и привлечения внимания конкретно к его особе...»*

*“Наверное, самый действенный в принципе, даже я бы сказал, выше, чем личный прием, выше, чем петиции, выше, чем звонки, самое высокое – это, определенно будут СМИ и влияние через СМИ, определенно”.*

## Какие из перечисленных ниже форм влияния на процесс принятия решений в нашей стране Вы считаете эффективными?

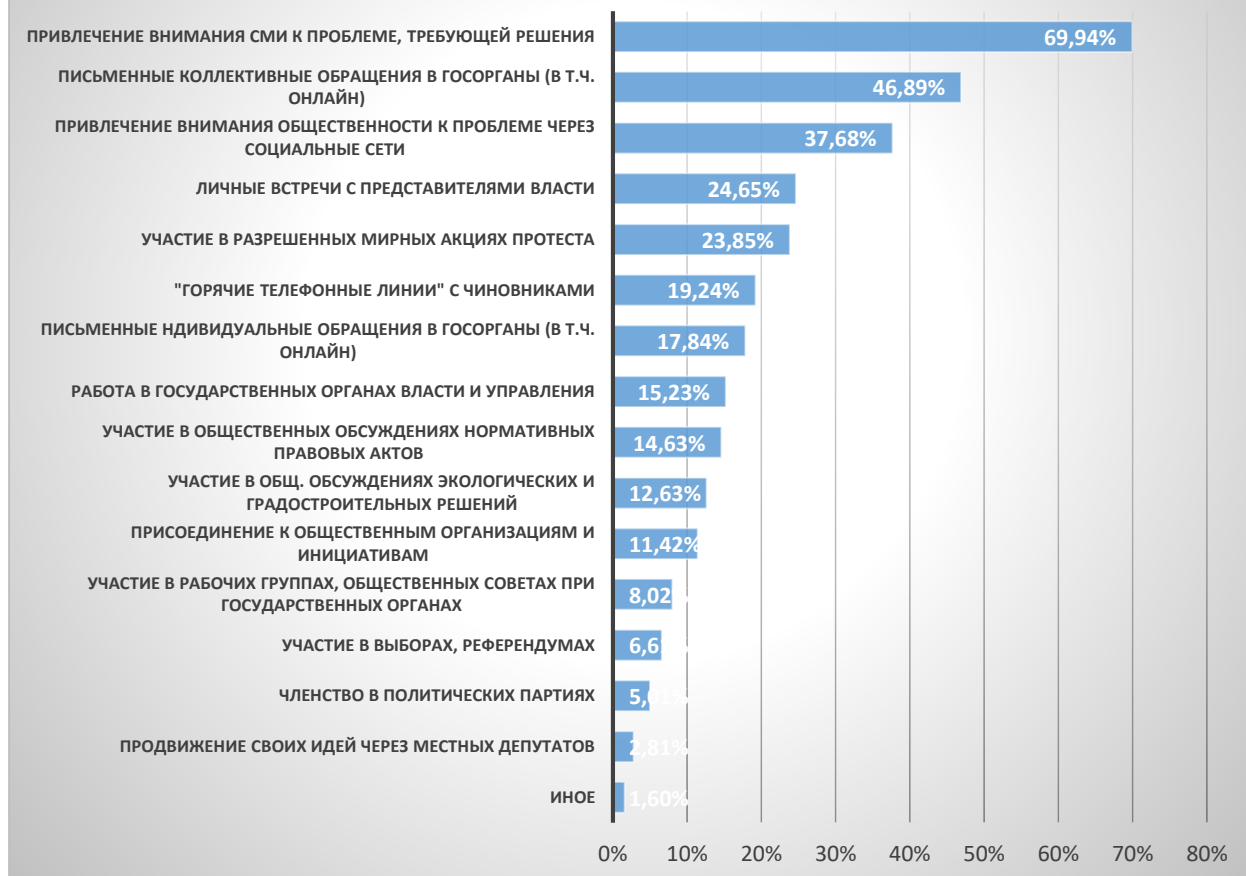


Рисунок 19. Мнение об эффективности форм влияния на принятие решений.

Коллективные обращения занимают второе место (их отметили 47% ответивших). 38% респондентов считают эффективным привлечение общественного внимания к проблеме через социальные сети, 25% отдают предпочтение личным встречам с представителями власти, 24% – участию в разрешенных мирных акциях протеста.

В гендерном разрезе разница во взглядах на эффективность способов влияния на процесс принятия решений не слишком выражена. Мужчины несколько большее предпочтение отдают социальным сетям, акциям протеста и поддержке общественных организаций. А женщины, в свою очередь, немного выше оценивают эффективность “горячих линий” и участие в общественных обсуждениях (см. рис. 20).

## Какие из перечисленных ниже форм влияния на процесс принятия решений в нашей стране Вы считаете эффективными?



Рисунок 20. Гендерный разрез мнения об эффективных формах влияния на принятие решений.

Пользуются ли респонденты теми способами влияния на принятие решений, которые считают эффективными? При ответе на этот вопрос коллективные обращения занимают первое место (39%), а самый действенный способ – обращение в СМИ – только четвертое (27%). На втором и третьем месте формы, которые, хоть и не являются самыми эффективными, но просты в исполнении – индивидуальные петиции (38%) и привлечение внимания через социальные сети (31%) (см. рис. 21). В случае с индивидуальными петициями интересно то, что ими пользовались более чем в 2 раза больше людей, чем считают эффективными (38,1% против 17,8%) – это единственная форма влияния с такой разбежкой в показателях. Респонденты склонны низко оценивать эффективность данной формы влияния. На столь низкую оценку может влиять также сравнение индивидуальных обращений в госорганы с опытом создания коллективных обращений через платформу petitions.by, где пользователям оказывается

определенная поддержка, предоставляются методические материалы по составлению петиций и проведению кампаний, дается возможность привлечь сторонников для того, чтобы проблема решалась с большим вниманием, а также обсудить результаты.



Рисунок 21. Использование различных форм влияния на принятие решений.

Следует отметить, что и при оценке эффективности, и при описании личного выбора форм влияния, работу через местных депутатов выбирают порядка 3% респондентов, а выборы в целом считают эффективной формой влияния лишь 7%. Это в очередной раз показывает, что система сбора обратной связи от граждан сконцентрирована в исполнительной ветви власти, а граждане не возлагают надежд на выборы и избранных представителей.

Как указывали участники интервью, «...коллективные петиции — это, наверное, единственный или один из немногих легальных методов какого-то диалога с властями, с госорганами...»;

*“Ва ўмовах парушаннасці дыялога паміж грамадствам і чынавенствам у іх як бы не застаецца іншых спосабаў узаемадзеяння, таму яны пільна сочаць часта за рознымі зваротамі, па гэтым вядзецца статыстыка таксама. Гэта вядома”.*

Часто активисты пользуются несколькими инструментами одновременно: «...я могу напрямую обратиться, и часто, кстати, я обращаюсь. Кроме петиций, я обращаюсь еще напрямую или в горисполком, или в исполком, или во всевозможные министерства профильные по

вопросам, интересующим меня. Одна из форм – петиция, она зарекомендовала себя, этот инструмент зарекомендовал себя хорошо, по моим наблюдениям”. Либо решают, чем пользоваться, в зависимости от масштаба проблемы: “когда я пишу на сайт петиций, об этом узнаю не только я, то есть, я варюсь не в собственном соку, один на один с горисполкомом, к примеру, воюю, а тут узнают многие граждане, кто читает этот сайт, то есть, вся республика, условно, узнаёт. И если вопрос я считаю важным, чтобы многие узнали, тогда я пишу на петиции, а если вопрос такой, условно, местечковый, условно, надо починить крыльцо, где развалена бетонная конструкция и там можно сломать ноги – зачем это выносить, условно, на республиканский уровень. Поэтому я напрямую пишу, к примеру, сразу во Фрунзенский исполком, если они уже не отреагируют, то я тогда в горисполком напишу. Обычно до этого не доходит”.

Гендерный разрез использования респондентами различных способов влияния на процесс принятия решений представлен на рисунке 22.



Рисунок 22. Гендерный разрез использования форм влияния на принятие решений.



В использовании различных способов влияния на принятие решений гендерная разница несколько более заметна, чем в оценке эффективности различных инструментов. Так, больше мужчин пользовались коллективными петициями, а женщин – индивидуальными. К привлечению внимания общественности через социальные сети и СМИ, участию в выборах и разрешенных акциях протеста более склонны мужчины, женщины же демонстрируют меньший опыт реального использования практически всех инструментов участия в принятии решений за исключением индивидуальных петиций. Эта разница более значительна при оценке своего участия в таких формах как выборы, референдумы и мирные акции протеста и менее значительна в различных формах общественных обсуждений и включения в работу НГО.

#### **Выводы:**

1. Авторы петиций в целом считают, что и они, и другие люди пишут коллективные обращения в госорганы для того, чтобы решить общие проблемы, устранить несправедливость, привлечь внимание общественности к проблеме. При этом правозащитная мотивация в восприятии респондентов больше присуща другим людям, чем им самим.
2. В целом деятельность по написанию петиций их авторы считают правозащитной. Тематика, связанная с правами человека, – первая в списке тем петиций. С оговорками, к ней относятся также темы городской инфраструктуры и экологии, особенно если это непосредственно касается здоровья и безопасности людей.
3. По оценкам респондентов, обсуждение темы, особенно в СМИ, серьезно повышает шансы петиции быть рассмотренной по существу. Также этому помогают неполитическая тема, надлежащее оформление со ссылками на законодательство, “решаемость” и конкретность проблемы.
4. Несмотря на то, что самой эффективной формой участия в принятии решений, по мнению опрошенных, является привлечение внимания СМИ, в реальной жизни люди больше пользуются коллективными и индивидуальными обращениями в госорганы. Мужчины несколько более активны в использовании большинства форм такого участия, за исключением личных индивидуальных обращений в государственные органы.

## Рекомендации

### ***Владельцам и активистам сайтов петиций:***

- в сотрудничестве с правозащитными организациями разработать и предложить пользователям макеты обращений и шаблоны по типовым ситуациям нарушения прав человека ссылкой на соответствующие права человека и нормативные документы. В первую очередь такие инструменты могут быть разработаны для права на получение, хранение и распространение информации о деятельности государственных органов, включая повторные обращения, связанные с неудовлетворенностью авторов ответом или действиями государственных органов, право на жизнь и права на благоприятную окружающую среду и возмещение вреда, причиненного нарушением этого права;
- разработать целевые меры для более широкого привлечения женщин к созданию петиций;
- принимать данные пользователей в максимально стандартизированном виде для облегчения исследований и мониторинга;
- рассмотреть целесообразность запроса дополнительной социально-демографической информации о пользователях;
- разработать методический материал для сотрудников государственных органов “Как работать с электронными обращениями граждан” с включением данных об удовлетворенности пользователей, результативности и своевременности ответов, а также анализом основных ошибок и направить в государственные органы для ознакомления;
- привлекать СМИ к освещению проблем и лучших практик решения проблем при помощи петиций, в особенности в регионах.

### ***Правозащитным организациям:***

- более активно использовать коллективные электронные петиции не только как средство борьбы с нарушениями прав человека, но и в целях информирования общественности и адвокации;
- при планировании деятельности выделять аудиторию сайтов, позволяющих создавать и направлять петиции, в качестве целевой группы с высокой лояльностью к правам человека и правозащитной деятельности, вовлеченной в правозащитную работу;
- осуществлять регулярные мониторинги для отслеживания динамики отражения правозащитной проблематики в коллективных электронных обращениях граждан;
- при планировании информационных компаний работать с идеей «права человека – это не только политика, но и экология, безопасность жизни и более широкий спектр вопросов, касающихся каждого», «многие из нас, сами того не зная, являются правозащитниками»;
- в сотрудничестве с владельцами сайтов для создания коллективных электронных петиций разработать и ввести в методические материалы для пользователей макеты обращений и шаблоны по типовым ситуациям нарушения прав человека ссылкой на соответствующие права человека и нормативные документы. Особое внимание при

этом рекомендуется уделить вопросам, касающимся позитивных обязательств государства.

***Государственным органам:***

- повышать квалификацию сотрудников, работающих с ответами на письменные обращения граждан, в частности через сотрудничество и обмен опытом и информацией с сайтами для создания петиций и правозащитными организациями;
- не увеличивать время ответа свыше норм, установленных законодательством, чтобы не вызывать снижение удовлетворенности аудитории;
- при подготовке ответов на письменные руководствоваться принципами подхода, основанного на правах человека, в частности, учет прав человека внутри решаемой проблемы и обеспечение участия целевой аудитории.

## Приложение. Методология исследования

### *Анализ массива петиций за 2017-2018 гг.*

В ходе исследования был проанализирован массив (база данных) из 1109 электронных обращений граждан (петиций), созданных пользователями на сайте petitions.by за 2017 и 2018 годы и направленных в государственные органы Республики Беларусь. Проанализированные петиции собрали в целом 292 159 подписей.

Петиции анализировались с точки зрения наличия в них явной либо неявной правозащитной составляющей. Для целей этого анализа был создан рабочий перечень прав человека – на основании ратифицированных Республикой Беларусь международных договоров в области прав человека, таких как Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Конвенция о правах ребёнка, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Конвенция о правах инвалидов, а также Конституции Республики Беларусь. После изучения содержания каждой петиции, она причислялась к одной из следующих групп:

- **«не заявленные правозащитными»**, авторы которых явным образом не ссылаются на нарушение прав человека. Эта группа, в свою очередь, была разделена на 2 подгруппы:
  - **«де-факто правозащитные»** – петиции, тематика которых имеет отношение к правам человека;
  - **не правозащитные** – петиции, направленные исключительно на решение локальных инфраструктурных вопросов и других проблем, не имеющие правозащитной составляющей;
- **«заявленные правозащитными»** – это петиции, авторы которых употребили в тексте словосочетание «права человека» и/или сослались на нарушение конкретных прав человека. Эта группа также была разделена на 2 подгруппы:
  - **«правозащитные»** – петиции, которые и содержательно, и формально имеют отношение к правам человека;
  - **«необоснованные»** – петиции, авторы которых ссылались на права человека, при этом тексты обращений содержательно либо ценностно не могли быть признаны правозащитными.

При анализе содержания петиций вопросы, связанные с различными нарушениями, влекущими опасность для жизни и здоровья людей, рассматривались как невыполнение позитивных обязательств государства и относились к сфере прав человека. В частности, петиции по инфраструктурным вопросам относились к правозащитным в случае, если их авторы указывали на угрозу жизни и здоровью граждан.

Кроме того, база данных петиций анализировалась в разрезе доступных социально-демографических характеристик авторов. Сайт petitions.by при регистрации требует от пользователей лишь ту информацию, которая необходима при подаче коллективных обращений в соответствии с законодательством Республики Беларусь: фамилия, имя, отчество, адрес. Таким образом, анализ производился по гендерной принадлежности, которая

определялась по именам пользователей сайта, а также их региональной принадлежности, которая определялась по адресу пользователя сайта.

База данных петиций поступила в распоряжение исследовательской команды в анонимизированном виде, для чего были созданы отдельные перечни соответствия имен пользователей полу, а населенных пунктов – области проживания, и проведены несколько этапов замены имен пользователей на данные о гендерной принадлежности, а адреса – на регион проживания. Эти операции проводились администрацией сайта petitions.by.

Массив петиций также анализировался с точки зрения наличия и времени предоставления ответа государственных органов, количества пользователей, подписавших данную петицию, и степени удовлетворенности пользователей сайта этими ответами.

Вышеперечисленные показатели анализировались в контексте связи петиции с правозащитной проблематикой посредством двухпеременной кросстабуляции.

### **Опрос пользователей сайта petitions.by**

Опрос проводился среди пользователей сайта petitions.by в июле 2019 года. Генеральная совокупность – общее количество пользователей сайта petitions.by – составляет 250 000 пользователей. Объем выборки – 499 респондентов. Погрешность выборки не превышает 5% с доверительной вероятностью 97%. Метод опроса – онлайн опрос на основе самоотбора респондентов.

43,5% респондентов составили женщины, 56,5% – мужчины, в то время как среди пользователей сайта 55% женщин и 45% мужчин.

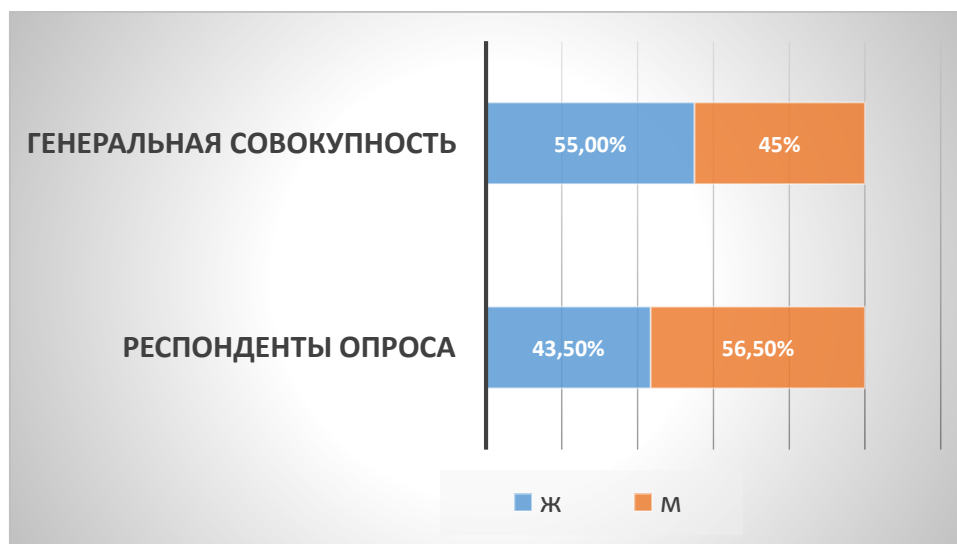


Рисунок 23. Гендерное распределение пользователей сайта petitions.by (генеральная совокупность) и респондентов опроса.

Оценить репрезентативность выборки по размеру населенного пункта не представлялось возможным ввиду структуры полученных данных.

### **Полуструктурированные интервью**

Было проведено 12 полуструктурированных интервью с наиболее активными пользователями сайта petitions.by. Приглашение к участию в интервью рассылалось пользователям, создавшим

4 и более петиций, таким образом было отобрано 10 участников (6 из Минска, 3 из областных центров и 1 из районного города). Также дополнительно были проведены интервью с двумя активистами, сотрудничающими в качестве экспертов с платформами онлайн-обращений. Интервьюер получал методический документ по проведению интервью. По структуре и формулировкам вопросов он в значительной степени соответствовал анкете онлайн-опроса. Данные, полученные в ходе интервью, были использованы как при интерпретации данных онлайн-опроса, так и для уточнения некоторых формулировок вопросов анкеты онлайн опроса.