
ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 351
ББК 67.40.11

DOI 10.22394/1682-2358-2017-5-4-11

A.V. Rossoshansky, *Candidate of Sciences (Politics), Head of the Electronic Media and Communications Department, Saratov State University named after N.G. Chernyshevsky*

A.Yu. Tsaplin, *Candidate of Sciences (Politics), Docent of the Political Science Department, Saratov State University named after N.G. Chernyshevsky*

THE OUTLINES OF THE RUSSIAN MODEL OF E-DEMOCRACY: PROBLEMS AND PROSPECTS

Features of e-democracy formation process in Russia are considered. Two stages of development are distinguished – the social and the state one. The authors note that at the present stage, the necessary condition for e-democracy further development is a detailed legislative regulation of the existing mechanisms.

Key words and word-combinations: informatization, information society, electronic democracy.

A.B. Россошанский, *кандидат политических наук, заведующий кафедрой электронных средств массовой информации и коммуникации Саратовского национального исследовательского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского (email: nova@sgu.ru)*

A.Ю. Цаплин, *кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук Саратовского национального исследовательского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского (email: anton.tb2011@yandex.ru)*

КОНТУРЫ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. Рассматриваются особенности процесса формирования электронной демократии в России. Выделяются два этапа развития – общественный и государственный. Авторами отмечается, что на современном этапе необходимым условием для дальнейшего развития электронной демократии является детальное законодательное регулирование существующих механизмов.

Ключевые слова и словосочетания: информатизация, информационное общество, электронная демократия.

Процессы информатизации общественно-властных отношений, внедрение

информационно-коммуникативных технологий в деятельность органов государственной власти, создание современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры идут в России уже давно. Все это соответствует мировым трендам развития информационного общества, в числе которых создание электронного правительства, открытого правительства и электронной демократии. Принципы, лежащие в их основе, являются единственными и универсальными для всех стран. Однако понимание их сущности и механизмы реализации имеют свои национальные особенности.

Изучению особенностей, проблем и перспектив формирования электронного правительства в России посвящено немало научных исследований [1–3]. Этот процесс постоянно находится в фокусе научного внимания и является одним из приоритетов государственной политики информатизации. Активное внедрение информационно-коммуникативных технологий в деятельность органов исполнительной власти началось с программы «Электронная Россия», в рамках которой были разработаны и приняты Федеральные законы «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В дальнейшем была принята Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года, которая в сознании чиновников ознаменовала завершение процесса формирования электронного правительства в России. Все органы государственной власти обзавелись интернет-сайтами, был открыт Единый портал государственных и муниципальных услуг, портал государственных и муниципальных закупок, разработана и внедрена система межведомственного электронного документооборота — государственная автоматизированная система «Управление».

Интерес государства к идеям развития электронной демократии долгое время был не столь очевиден. В российских нормативно-правовых актах этот термин фактически не фигурирует. Если с электронным правительством и тем, каким оно должно быть, ясность есть, то относительно электронной демократии такой определенности нет. До сих пор нет даже концепции ее развития, поэтому вопрос, какой должна быть электронная демократия в России, остается открытым.

Во многом это может объясняться глубинными идеологическими противоречиями двух теоретических конструктов. Электронное правительство отражает прежде всего интересы власти и государства и призвано их усилить. Электронная же демократия по своей природе, первоначальной идее, является инструментом укрепления позиций общества, роли гражданина в процессе принятия общественно значимых решений. Такое концептуальное противоречие можно преодолеть только поиском общих точек соприкосновения, компромисса между интересами общества и власти в политической сфере. В конечном счете эффективность модели электронной демократии будет определяться степенью вовлеченности граждан в политику.

Известно, что идея и первые практические проекты реализации электронной демократии появились на Западе давно. Сначала этому способство-

вало появление кабельного телевидения в 1970-х годах, а затем и создание компьютерных сетей, развитие которых закончилось триумфальной победой Интернета. Однако большинство из них не привели к появлению желаемого результата. Первый наиболее удачный опыт реализации проекта электронной демократии был получен в ходе избирательной кампании кандидата в Президенты США Р. Перо в 1992 г. Ему с успехом удалось реализовать идею проведения высокотехнологического информационного форума, что способствовало заметной активизации политического участия избирателей. Приблизительно в это же время в США и Европе стали осуществляться другие проекты электронной демократии, связанные с созданием виртуальных общественных сетей для обсуждения социально значимых вопросов, но все они не имели сколь-нибудь заметного успеха [4].

Сегодня социально-политическое конструирование электронной демократии на Западе основывается на системном подходе. Его суть состоит в том, что электронная демократия не сводится к отдельным проектам по активизации политического участия граждан с помощью современных информационно-коммуникативных технологий. Создание электронной демократии подразумевает комплекс мероприятий по внедрению информационно-коммуникативных технологий в политическую практику, деятельность основных демократических политических институтов. Согласно Рекомендациям Комитета министров Совета Европы, принятым в феврале 2009 г., понятие «электронная демократия» является сложносоставным. Оно включает электронные парламент, законодательство, правосудие, посредничество, инициативу, выборы, референдум, голосование, консультации, ходатайства, агитацию, подсчет голосов и опросы [5]. В этом случае создание электронной демократии тождественно созданию электронного государства, его электронной инфраструктуры.

В России на официальном уровне все еще отсутствует целостное представление о том, что считать электронной демократией и какой она должна быть, хотя общественный запрос на ее механизмы сформировался уже давно. Ответом на него стало появление по инициативе «снизу» многочисленных электронных общественных площадок для социальной мобилизации и обсуждения разнообразных проблем [6; 7].

Одной из первых независимых общественных площадок для публикации петиций, предложений и прочих инициативных проектов стала «OnlinePetition», созданная еще в 2007 г. Уже в 2010 г. по предложению и при финансовой поддержке члена КПРФ Д. Барановского создается интернет-площадка «Просто россияне». Особенность данного проекта — в нацеленности не столько на решение каких-то проблем, сколько на мобилизацию своих сторонников и активизацию протестных настроений. В этом же году открывается сайт «Демократор». Проект позиционируется как независимый и финансируется представителями частного бизнеса, не идентифицирующими себя с какими-либо политическими силами. В качестве цели проекта провозглашается укрепление гражданского общества. Его принципиальное отличие от других ресурсов в том, что информационная система общего пользования «Демокра-

тор» разработана в рамках функционирования ООО «Демократор», которое распоряжением Министерства юстиции Российской Федерации было аккредитовано в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность.

Настоящий бум электронной демократии начался в 2011 г., когда заработали сразу несколько общественных интернет-площадок. В апреле был запущен проект «Виртуальная республика AlterRussia», ставший первой в России социальной сетью для законотворчества, где каждый зарегистрированный пользователь портала мог сформулировать свой закон или свою поправку к уже действующим законам Российской Федерации. Все предложения, принятые большинством голосов сообщества пользователей, получали статус закона виртуальной республики и доводились до сведения власти.

В октябре 2011 г. по инициативе членов объединенного демократического движения «Солидарность» на деньги бизнесмена С. Колесникова, получившего известность благодаря своим обвинениям В. Путина в коррупции, был открыт сайт «Демократия-2», или, как еще его называли, «Второй демократии». В основе этого проекта лежала идея «облачной демократии» — концепции распределенного принятия решений большой группой людей, сочетающей достоинства прямой и представительной демократии. Ее суть в том, что участник проекта может по части вопросов делегировать свой голос представителю, а по оставшейся части вопросов оставить право принятия решений за собой [8]. Функциональная особенность этой интернет-площадки в том, что ее участники могут не только создавать обращения, голосовать за те или иные инициативы, но и использовать сетевые сервисы коммуникации между собой — вести блоги, писать друг другу сообщения, объединяться в группы и т.д.

В марте 2011 г. по предложению «Новой газеты» прошли выборы в сетевой парламент — первый орган представительской власти Рунета. По их результатам победили многие деятели оппозиции.

Таким образом, начальный этап развития электронной демократии в России можно охарактеризовать как народный, когда вся энергия для ее развития поступала «снизу», от общества. Естественно, все это не могло оказаться незамеченным со стороны власти. С 2012 г. начинается второй этап развития электронной демократии — государственный. В этом же году в Администрации Президента РФ было образовано Управление по применению информационных технологий и развитию электронной демократии.

В период президентской избирательной компании в свет вышла предвыборная статья В. Путина «Демократия и качество государства», в которой впервые излагается государственное видение перспективы развития электронной демократии в России [9].

Речь идет, во-первых, о создании эффективно работающего гражданского «фильтра», через который должны проходить все проекты нормативно-правовых актов, иными словами, о разработке и совершенствовании механизмов общегражданского обсуждения законопроектов, решений,

программ, принимаемых на всех уровнях государственной власти, оценки действующих законов и эффективности их применения. Во-вторых — о создании механизма, дающего возможность гражданам самим формировать законодательную повестку, выдвигать свои проекты и формулировать приоритеты. Имеется в виду создание правила обязательного рассмотрения в парламенте тех общественных инициатив, которые соберут сто тысяч и более подписей в интернете.

Как ответная реакция на происходящие изменения приблизительно в это же время начинает функционировать государственный ресурс — Единый портал электронной демократии — основной официальный конкурент для антиправительственных виртуальных коалиций [10].

Система «Электронной демократии» представляла собой унифицированную информационную систему общего пользования, предназначенную для публичного обсуждения тем, формирования и отправки в организации (органы государственной власти и местного самоуправления, коммерческие структуры и др.) публичных коллективных обращений граждан и публичной оценки гражданами полученных от организаций ответов. По всей видимости, в сознании чиновников именно этот портал должен был отождествлять собой электронную демократию подобно тому, как портал «Госуслуги» ассоциируется с электронным правительством.

Тогда же чиновниками была предпринята попытка концептуализировать процесс развития электронной демократии в России. Министерством коммуникации и связи РФ был разработан и представлен для всеобщего обсуждения проект Концепции развития в России механизмов электронной демократии до 2020 года. Этот документ впервые проливал свет на то, что власть считает электронной демократией. В официальном представлении электронная демократия понималась как «новая форма организации общественно-политической деятельности граждан, которая обеспечивает за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень взаимодействия граждан друг с другом, с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями и коммерческими структурами» [11]. Заметим, что такой подход неплохо отражает сущность электронной демократии и определяет специфику российской модели, отличие от зарубежных аналогов.

Согласно Концепции электронная демократия отождествлялась с пятью формами политического участия: электронным голосованием, сетевой коммуникацией граждан, формированием онлайн-сообществ, сетевой коммуникацией граждан с органами власти, общественными онлайн-управлением на муниципальном уровне. Все эти механизмы должны были быть реализованы в рамках Единого портала электронной демократии.

Важный недостаток такого подхода — в централизации процессов развития электронной демократии, сведения все к одному мега-порталу. В его логику плохо вписывались даже уже существующие электронные площадки взаимодействия власти и граждан, которые вполне успешно функционируют в ряде

регионов. Он плохо согласовывался с проектами создания электронного парламента и электронного правосудия. К тому же сам портал электронной демократии, в силу отсутствия эффективных механизмов взаимодействия власти и общества из-за того, что инициатором создания выступило государство, не имел популярности, не пользовался доверием граждан. Все это привело к тому, что вскоре он был закрыт, а концепция развития в России механизмов электронной демократии снята с обсуждения. Основная ставка была сделана чиновниками на создание других ресурсов, более соответствующих параметрам, обозначенным в Послании Президента РФ.

Правовой основой российской модели электронной демократии стали Указ Президента РФ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”» и Указ Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Правительству Российской Федерации ставилась задача сформировать систему раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения. Для этого был создан Единый портал для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения.

Другой задачей являлось утверждение концепции российской общественной инициативы, предусматривающей создание технических и организационных условий для публичного представления предложений граждан с использованием специализированного ресурса в Интернете. Им стал официальный сайт «Российская общественная инициатива», который заработал в 2013 г. Его принципиальное отличие от уже имеющихся площадок — наличие реального механизма, превращающего общественную инициативу в законопроект. Петиция, собравшая в свою поддержку более 100 тыс. человек (которые прошли авторизацию через портал «Госуслуги»), после соответствующей правовой экспертизы направляется законодателям для обсуждения.

Еще одним шагом в продвижении идей электронной демократии явилось создание системы «Вече», предоставляющей возможности для открытого общественного обсуждения законопроектов в Интернете.

Особенность всех этих механизмов в том, что гражданам с помощью Интернета не делегируется право принятия каких-либо решений, а только предоставляется возможность участвовать в формировании властной повестки дня, в процедуре разработки политических решений. Все это свидетельствует о том, что в России выбран путь создания делиберативной модели электронной демократии. По сути, ее можно рассматривать как PR-проект, который призван стимулировать интерес граждан к политике, повышать уровень доверия к демократическим институтам. Однако для того чтобы он успешно заработал, необходимо детальное законодательное регулирование механизмов электронной демократии, которые фактически пока находятся вне правового поля.

Сегодня нерешенным остается ряд проблем политико-правового характера, касающихся развития не только электронной демократии, но и электронного правительства, например, отсутствие законодательного регулирования процедур электронной коммуникации граждан с органами власти. Во-первых, необходима разработка полноценного механизма обращений и запросов граждан и организаций в органы власти через Интернет. В Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусматривается возможность электронного обращения, но полностью отсутствует описание правил их обработки и ответа, что юридически не гарантирует и практически не обеспечивает полного равенства данных обращений и процедур перед их физическими аналогами.

Во-вторых, несмотря на существование большого количества разнообразных электронных площадок для подачи коллективных обращений, в законодательстве отсутствуют способы подачи и рассмотрения интернет-петиций. В правовом поле находится только одна из них — «Российская общественная инициатива», подача обращений через которую регулируется Указом Президента РФ. По утвержденным в ней правилам позитивной реакцией на общественную инициативу может быть только решение экспертной группы о разработке соответствующего нормативного правового акта и (или) принятии иных мер. О сроках разработки такого нормативно-правового акта и обязательности его принятия в Указе не сообщается.

В-третьих, несмотря на существование официальных площадок для общественного и экспертного обсуждения проектов нормативно-правовых актов, законодательно не утвержден механизм внесения поправок, которых в принципе может быть сколь угодно много, но нет никаких гарантий, что хотя бы одна из них будет учтена.

Все это свидетельствует о том, что существующее сегодня электронное взаимодействие носит консультационный характер, а принимаемые общественные решения (вне зависимости от количества поддержавших их людей) являются не более чем пожеланиями, ни к чему не обязывающими власть.

В настоящее время власть остается основной движущей силой развития электронной демократии в России. Это не национальная особенность, а отражение глобальных тенденций. Процессы создания электронной демократии, создания электронного правительства, открытого правительства, электронного государства в целом являются составными элементами одной стратегии. Главное значение этих процессов состоит в ребрендинге власти, улучшении ее образа в глазах общественности, создании новой красочной, бросающейся в глаза «электронной упаковки» традиционных институтов демократии: выборов, голосования, гражданского политического участия.

При определенных достоинствах внедряемая модель электронной демократии обладает значительным манипулятивным потенциалом. В подходящих условиях она может стать механизмом контроля над политической активностью граждан, пока же вместо того чтобы выражать свое недовольство тому или иному политическому решению в форме акций протеста на митинге или демонстрации, предлагается принимать участие в мало что решающих по су-

шеству процедурах обсуждения различных вопросов и проблем, однако при этом возникает чувство соучастия в государственном управлении. Существует риск, что механизмы электронной демократии будут не активизировать пассивную часть электората, а наоборот, развивать пассивность у его активной части. У человека может пропасть всякое желание реального политического участия. Со временем оно может стать пережитком прошлого, абсолютно ненужным, нерациональным. Зачем куда-то идти и делать что-то самому, когда для этого есть электронный гаджет? Думается, что в будущем тенденция замены реального политического участия виртуальным будет только усиливаться, массовое использование механизмов электронной демократии — это вопрос времени. Именно поэтому очень важно совершенствовать и развивать их правовое регулирование.

В России возможности электронной демократии реализованы далеко не полностью. Ее потенциал состоит в создании механизмов контроля над деятельностью власти. Речь идет не столько о раскрытии информации, поскольку сегодня уже все органы власти имеют свои интернет-сайты, сколько о создании системы онлайн оценок, рейтингов чиновников и органов власти в целом. Они должны стать главным критерием определения эффективности их деятельности.

Библиографический список

1. Павлютенкова М.Ю. Электронное правительство в России: состояние и перспективы // Полис. 2013. № 1. С. 86–99.
2. Россошанский А.В., Цаплин А.Ю. Политические приоритеты информатизации общественно-властных отношений в России // Вестник Поволжского института управления. 2016. № 5 (56). С. 11–17.
3. Цаплин А.Ю. Электронное правительство, или двуликий Янус // Власть. 2016. № 9. С. 79–82.
4. Бондаренко С.В. Краткий курс истории развития конструкта «электронная демократия» / материалы международной интернет-конференции Демократия в информационном обществе: перспектива для России в свете международного опыта. 2 июня – 7 июля 2004 г. URL: <http://www.dzyalosh.ru/01-comm/statii/kratkii-kurs.htm>
5. Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2009)1 государствам – участникам Совета Европы по электронной демократии и пояснительная записка. URL: <http://dsnmp.ru/rekomendatsii-komiteta-ministrov-sov/>
6. Акаев Д.В. Особенности использования интернет-технологий в изучении гражданских инициатив // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 2 (38). С. 29–33.
7. Бронников И.А. Гражданский интернет-активизм: тенденции и перспективы // Вестник Поволжского института управления. 2017. Т. 17, № 4. С. 94–102.
8. Волков Л., Крашенинников Ф. Облачная демократия II. Екатеринбург, 2013.
9. Путин В.В. Демократия и качество государства. URL: <http://www.putin-itogi.ru/2012/02/06/statya-v-v-putina-demokratiya-i-kachestvo-gosudarstva/>
10. Садчикова А.С. Формирование электронной демократии в современной России // Современные исследования социальных проблем: электронный научный журнал. 2013. № 1 (21).
11. Проект концепции развития в Российской Федерации инструментов электронной демократии до 2020 года. URL: http://ratio.ru/projects/Congress_conception.php