

A.V. Rossoshansky, A.Yu. Tsaplin
**Political Priorities of Social-Power
Relations Informatization in Russia**

The aims, tasks, mechanisms of state policy realization in the sphere of informatization of social-power relations are considered. The authors are of the opinion that in Russia a model of deliberative electronic democracy in which the dominant strategies of involving citizens in the process of policy development are the creation and development of the petition and crowdsourcing mechanisms of interaction between authorities and society is forming.

Key words and word-combinations: informatization, e-democracy, e-government, information and communication technology.

Рассматриваются цели, задачи, механизмы реализации государственной политики в сфере информатизации общественно-властных отношений. Авторы выражают мнение, что в России формируется делиберативная модель электронной демократии, при которой доминирующими стратегиями вовлечения граждан в процесс разработки политических решений являются создание и развитие петиционных и краудсорсинговых механизмов взаимодействия власти и общества.

Ключевые слова и словосочетания: информатизация, электронная демократия, электронное правительство, информационно-коммуникативные технологии.

УДК 004:002
ББК 73

**А.В. Россошанский,
А.Ю. Цаплин**

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРИОРИТЕТЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННО-ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

Новые информационно-коммуникативные технологии все глубже проникают в жизнь современного общества и государства. В той или иной степени они используются всеми ключевыми политическими субъектами: органами государственной и муниципальной власти, политическими партиями, политическими лидерами, общественными организациями и рядовыми гражданами. Сфера их применения постоянно увеличивается и сегодня достигла небывалых масштабов. В связи с этим возникает много вопросов, один из которых, какой будет демократия в информационном обществе, поменяют ли ее облик новые коммуникативные технологии? Во многом ответ на него определяется государственной политикой в сфере информатизации общественно-властных отношений, изучение которой представляет научный и практический интерес.

Отправной точкой процессов «информационного строительства» в России стало подписание Окинавской хартии глобального информационного общества. Этот документ не просто декларировал намерение двигаться по пути внедрения информационно-коммуникативных технологий (ИКТ) во все сферы жизнедеятельности общества. По сути, в нем определялся эталонный стандарт нового общества, которому

де факто должны следовать все страны. Главный смысл его в том, что информационное общество — это открытое общество, как в политической сфере, где возможно свободное движение информации и знаний, так и в экономической. Для его создания требуется провести целый ряд преобразований. В экономических отношениях для устранения существующих преград требуется «проведение экономических и структурных реформ в целях создания обстановки открытости, эффективности, конкуренции» [1]. В политике же необходимо «активное использование ИКТ в государственном секторе и содействие предоставлению в режиме реального времени услуг, необходимых для повышения уровня доступности власти для всех граждан» [1]. Иными словами, в политической сфере акцентируется внимание на информатизации системы управления, на формировании так называемого электронного правительства.

Других рекомендаций по поводу облика системы властвования и управления обществом в Хартии нет. Упоминается только, что ИКТ должны способствовать укреплению демократии. Каким образом это должно происходить, национальные правительства решают самостоятельно, разрабатывая соответствующие национальные стратегии. В России основные положения государственной стратегии цифрового развития нашли отражение в Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» и Государственной программе «Информационное общество (2011–2020 годы)».

Первый шаг на пути практической реализации ценностей информационного общества, зафиксированных в Окинавской хартии, — Федеральная целевая программа «Электронная Россия». Она же стала катализатором формирования необходимых «электронных основ» демократии в Российской Федерации.

Программа «Электронная Россия» полностью соответствовала духу Хартии глобального информационного общества. Главной целью программы, как и основной идеей информационного общества, провозглашалось повышение эффективности функционирования экономики за счет внедрения ИКТ [2]. Это основной лейтмотив процессов информатизации, объясняющий интерес к информационному обществу стран, являющихся локомотивами мировой экономики. ИКТ рассматриваются как фактор экономического роста. Для реализации экономического потенциала ИКТ нужна определенная информационно-техническая среда, создание которой является приоритетной задачей национальных стратегий. К политическим же приоритетам относится повышение эффективности (за счет внедрения ИКТ) государственного управления и местного самоуправления. Немаловажно также создать технологические предпосылки для развития гражданского общества.

Программа «Электронная Россия» положила начало формированию нормативно-правовых основ «электронного управления» в России. Благодаря реализации программы 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 них воплотились главные поли-

тические приоритеты государственной политики информатизации на данном этапе: обеспечение информационной прозрачности и открытости государства и создание предпосылок эффективного электронного взаимодействия между государством и гражданами.

В период реализации программы принималось большое количество поправок к существующим законам и новых нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере ИКТ. В их числе федеральные законы «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «Об электронной подписи», «О персональных данных» и т.д.

Принципиально важным результатом реализации программы стало расширение возможностей включенности органов государственной власти, структур гражданского общества и рядовых граждан в новую информационно-коммуникативную среду. Все органы власти открыли свои интернет-представительства (создали веб-сайты). Начались процессы по формированию единого информационного пространства законодательной и судебной власти. В 2003—2007 гг. создана объединенная компьютерная сеть субъектов права законодательной инициативы с центром управления в Государственной Думе, а также некоторые элементы ГАС «Законотворчество», прообраза будущего электронного парламента [3, с. 60]. В это же время начинается работа по обеспечению открытости деятельности судов в рамках создания ГАС «Правосудие».

В программе ставился широкий круг задач, касавшихся преобразований не только системы государственной власти, но и системы народовластия. Однако в фокусе реализации программы оказались прежде всего задачи модернизации государственного управления посредством внедрения ИКТ, которые воплотились в создании электронного правительства. Были созданы Единый портал государственных и муниципальных услуг, портал государственных и муниципальных закупок, разработана и внедрена система межведомственного электронного документооборота — государственная автоматизированная система «Управление».

Многое другое из запланированного в программе так и не достигло своего логического завершения. В частности, не были решены задачи разработки нормативно-правовых актов, регулирующих использование информационных сетей для волеизъявления граждан, создания механизмов общественного контроля над деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, принятие новой программы стало вполне ожидаемым и произошло сразу после завершения прежней. Государственная программа «Информационное общество 2011—2020 гг.» была утверждена распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г.

Вопреки ожиданиям, новая государственная программа стала более технологичной, ее политический аспект отошел на второй план [4, с. 91], а одной из главных целей является формирование современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, предоставление на ее основе качественных услуг в сфере информационных технологий и обеспечение высокого уровня доступности для населения информации и технологий [5]. Без этого

нельзя трансформировать традиционную демократию в электронную. Необходимым условием для ее существования является массовая вовлеченность населения в процессы электронного взаимодействия, что требует проблемы цифрового неравенства, решение которой зависит, во-первых, от расширения электронного пространства взаимодействия, то есть масштабного внедрения ИКТ не только в политическую, но и в экономическую, культурную, социальную сферу (образование, медицинское обслуживание и т.д.); во-вторых, от развития отрасли информационных технологий в России, замещения импортного оборудования отечественными разработками, что должно снизить стоимость его приобретения и подключения к новой коммуникационной среде. Кроме этого к числу приоритетов государственной политики в сфере информатизации уже традиционно относятся вопросы обеспечения информационной безопасности как ключевого элемента национальной безопасности в информационном обществе [6].

В новой программе курс на создание электронного государства воплощается в подпрограмме «Информационное государство». Существенно, что теперь основной целью его строительства провозглашается «повышение уровня взаимодействия граждан, организаций и государства на основе информационных и телекоммуникационных технологий» [5]. Задача развития электронного правительства в контексте присутствует, но на первый план выходят не вопросы открытости власти, а расширение функциональных возможностей оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде.

В качестве отдельных, самостоятельных направлений выделяется создание электронных сервисов взаимодействия власти и общества, а также специальных информационных систем обеспечения деятельности органов государственной власти. Без внимания не остаются и вопросы совершенствования правового регулирования в сфере использования ИКТ, для чего планируется разработать множество проектов федеральных законов. Это свидетельствует о том, что масштаб работ в правовой сфере запланирован большой. Ряд правовых актов непосредственно касается создания благоприятной среды для развития электронной демократии, но среди них нет ни одного, который бы закреплял за механизмами электронной демократии официальный статус.

На официальном уровне тема развития интернет-демократии получает свое развернутое выражение в предвыборной статье В.В. Путина «Демократия и качество государства», где сформулированы две ключевые идеи, которые определили тенденции развития механизмов электронной демократии в России [7]. Во-первых, это создание эффективно работающего гражданского «фильтра», через который должны проходить все проекты нормативно-правовых актов. Иными словами, создание и совершенствование механизмов общегосударственного обсуждения законопроектов, решений, программ, принимаемых на всех уровнях государственной власти, оценки действующих законов и эффективности их применения. Во-вторых, необходимость дать возможность самим гражданам формировать законодательную повестку, выдвигать свои проекты и формулировать приоритеты. Речь идет о создании правила обяза-

тельного рассмотрения в парламенте тех общественных инициатив, которые соберут сто тысяч и более подписей в Интернете.

В дальнейшем это предложение нашло свое выражение в Указе Президента РФ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”», а ранее — в Указе «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [8; 9]. В соответствии с ним перед Правительством Российской Федерации ставилась задача сформировать систему раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения. Итогом стало создание единого ресурса в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, где размещается информация о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов, ходе и результатах их общественного обсуждения. Этим же указом Правительству РФ предписывалось утвердить концепцию «российской общественной инициативы», предусматривающую создание технических и организационных условий для публичного представления предложений граждан с использованием специализированного ресурса в Интернете с 15 апреля 2013 г.

О том, что вопросы развития электронной демократии получили самостоятельное звучание во властной повестке дня, свидетельствует тот факт, что в 2012 г. в Администрации Президента РФ было образовано Управление по применению информационных технологий и развитию электронной демократии. По характеру полномочий можно предположить, что оно должно стать главным центром разработки и реализации основных направлений государственной политики в области применения информационных технологий в государственном и муниципальном управлении, изучения и применения технологий электронной демократии, а также мониторинга и анализа использования современных сетевых технологий и информационных ресурсов [10].

Многое свидетельствует о том, что основной смысл электронной демократии чиновники видят в создании и внедрении электронной модели взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с организациями, общественными объединениями и гражданами. Это достаточно удобная для власти позиция, однако она не отражает всего смыслового содержания демократии в информационном обществе.

Согласно рекомендациям Комитета министров Совета Европы понятие «электронная демократия» включает электронный парламент, электронное законодательство, электронное правосудие, электронное посредничество, электронную инициативу, электронные выборы, электронный референдум, электронное голосование, электронные консультации, электронные ходатайства, электронную агитацию, электронный подсчет голосов и электронные опросы [11].

На официальном уровне пока отсутствует целостное представление о том, что считать электронной демократией и какой она должна быть в России. В 2012 г. Министерством коммуникации и связи РФ был разработан проект «Концепции развития в России механизмов электронной демократии до 2020 года»

и представлен для всеобщего обсуждения на Едином портале электронной демократии. Из текста документа следовало, что под электронной демократией понимается «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» [12]. В этом случае электронная демократия отождествлялась с пятью формами политического участия: электронным голосованием, механизмами сетевой коммуникации граждан, механизмами формирования онлайн-сообществ, механизмами сетевой коммуникации граждан с органами власти, механизмами общественного онлайн-управления на муниципальном уровне, — которые должны были реализовываться в рамках Единого портала электронной демократии. В конечном счете документ сняли с обсуждения, и он не был принят.

На современном этапе заметной тенденцией государственной политики информатизации общественно-властных отношений становится создание электронных площадок для взаимодействия власти и граждан. Можно выделить несколько направлений такой деятельности. Во-первых, создание общегосударственных электронных площадок. К ним относятся «Российская общественная инициатива», система общественного обсуждения законопроектов «Вече», Единый портал для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения. Во-вторых, создание региональных ресурсов электронного взаимодействия, например, «Электронная демократия Новосибирской области», Портал открытых данных Республики Тыва. В-третьих, создание порталов для взаимодействия с муниципальной властью — «Мой Новосибирск», «Наш город Москва», «Наш Красноярск» и т.д.

Несмотря на существенные различия в их функциональности (муниципальные порталы ориентированы прежде всего на оперативное решение хозяйственных проблем), все они ориентированы на активизацию разных форм участия граждан в жизни муниципалитета, региона или страны в целом. Функциональные возможности данных механизмов позволяют утверждать, что в России формируется делиберативная модель электронной демократии, когда 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 и прочих решений. Такая возможность обеспечивается главным образом с помощью петиционных и краудсорсинговых механизмов [13—15].

Государственная политика информатизации общественно-властных отношений уже долгое время фокусируется на создании технологических предпосылок для массового использования информационных технологий и электронной оболочки системы государственной власти (создание интернет-сайтов органов власти, портала государственных услуг, единой информационной системы госзакупок и т.д.). Проводимым преобразованиям не хватает новых идей, кото-

рые могли бы стать альтернативой либеральным ценностям информационного общества. Без этого они все чаще приобретают сугубо технический характер. В последнее время новым приоритетом становится создание и развитие механизмов электронной демократии, а именно электронных инструментов взаимодействия власти и общества. Думается, в развитии идей электронного народовластия кроется большой потенциал реформирования власти.

Библиографический список

1. Окинавская Хартия глобального информационного общества. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901770887>
2. О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)»: постановление Правительства РФ от 28 янв. 2002 г. № 65. URL: <http://base.garant.ru/184120/#ixzz4BT1vKLCq>
3. *Исаев Н.Н.* ГАС «Законотворчество» как основа «электронного парламента» – состояние и перспективы развития // Электронное законодательство: доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде: сборник статей международной научно-практической конференции. СПб., 2011. С. 59–65.
4. *Павлютенкова М.Ю.* Электронное правительство в России: состояние и перспективы // Полис. 2013. № 1. С. 86–99.
5. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»: постановление Правительства РФ от 15 апр. 2014 г. № 313 (в ред. от 17 июня 2015 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184/
6. *Россошанский А.В.* Политические аспекты информационной безопасности // Известия Саратовского университета. Сер.: Социология. Политология. 2007. Т. 7, вып. 2. С. 116–121.
7. *Путин В.В.* Демократия и качество государства. URL: <http://www.putin-itogi.ru/2012/02/06/statuya-v-v-putina-demokratiya-i-kachestvo-gosudarstva/>
8. О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183. URL: <http://base.garant.ru/70326884/>
9. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601. URL: <http://base.garant.ru/70170942/>
10. Положение об Управлении Президента Российской Федерации по применению информационных технологий и развитию электронной демократии. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/16282>
11. 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/>
12. Проект концепции развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 года. URL: http://ratio.ru/projects/Congress_conception.php
13. *Цаплин А.Ю.* Особенности электронных механизмов взаимодействия власти и общества в России // Политико-правовые проблемы взаимодействия муниципальных образований с различными уровнями власти: материалы VII Международной научно-практической конференции (Саратов, 1–2 июля 2014 г.). Саратов, 2014. Вып. 7. С. 189–191.
14. *Акаев Д.В.* Использование краудсорсинговых Интернет-проектов в социально-политических процессах // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2013. № 4 (37). С. 56–60.
15. *Макович Г.В.* Перспективы использования социальной активности населения: потенциал краудсорсинговых проектов // Вестник Поволжского института управления. 2016. № 2 (53). С. 82–88.