УДК: 321.7
**Балашов Андрей Николаевич,** кандидат политических наук, доцент кафедры социологии и информационных технологий, Среднерусский институт управления - филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: andrew3333@yandex.ru,

## ЭЛЕКТРОННАЯ ДЕМОКРАТИЯ В РОССИИ: СОСТОЯНИЕ И ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ

В статье рассматриваются возможности использования интернет-технологий и состояние элементов электронной демократии в России. Затрагиваются вопросы правового регулирования сферы Интернета, электронное взаимодействие субъектов и повышение уровня участия граждан в политике. Рассматриваются некоторые проблемы и ограничения электронной демократии.

***Ключевые слова:*** электронная демократия, Интернет, информатизация, политическое участие, коммуникация.

**Balashov A.N.**, Candidate of Political Sciences, Associate Professor at the Department of Sociology and Information Technologies, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: andrew3333@yandex.ru

## ELECTRONIC DEMOCRACY IN RUSSIA: STATUS AND DEVELOPMENT FEATURES

The article discusses the possibility of using Internet technologies and the status of elements of e-democracy in Russia. The issues of legal regulation of the Internet; electronic interaction and increasing of citizen participation in politics are considered. Some of the problems and limitations of e-democracy are discussed.

***Keywords:*** e-democracy, Internet, informatization, political participation, communication.

Практика использования современных информационно-коммуникационных технологий в сфере государственного управления показала, что Интернет может выступать как канал взаимодействия общества с органами государственной власти. В целом ряде демократических государств функционируют электронные системы, которые дают возможность правительствам аккумулировать общественные инициативы, направленные на изменение внутренней и внешней политики. При этом учитывается не столько точка зрения экспертов, сколько позиция представителей массовой аудитории.

Указанные явления изучаются в рамках электронной демократии, под которой понимается концеп-
ция и политическая система, характеризующаяся тем, что «компьютеры и компьютерные сети используются для выполнения важнейших функций демократического процесса, таких как распространение информации и коммуникация, объединение интересов граждан и принятие решений (путем совещания и голосования)»[1].

[1] Вершинин М.С. Политическая коммуникация в информационном обществе. М.: Издательство Михайлова, 2001. – С. 116.

В связи с повышением доступности современных информационных технологий для граждан, их проникновением во все сферы жизни общества с каждым годом усиливается внимание к электронной демократии, увеличивается количество научных публикаций, возникают дискуссии в научном сообществе.

Концепция электронной демократии разрабатывалась целым рядом ученых. Одним из основоположников этой концепции считается И. Масуда, согласно которому, в индустриальном обществе наиболее прогрессивной формой правления была представительная демократия, а в информационном обществе – демократия участия. Электронная демократия рассматривается как результат эволюции представительной демократии под действием современных информационных технологий и ориентирована на качественное повышение уровня участия граждан в политической жизни. В теории электронной демократии большое внимание уделяется непосредственной (прямой) демократии. Прослеживается мысль о том, что в условиях электронной демократии политические институты, свойственные представительной демократии, утратят свое значение. Утверждается, что посредством политических интернет-коммуникаций широкие слои населения и отдельные индивиды получают возможность для непосредственного участия в процессе выработки политически значимых решений, что свидетельствует о новом способе обеспечения прямой демократии.

Можно выделить три основных принципа, на которых основывается электронная демократия:

1) свобода обращения информации;

2) электронное взаимодействие различных субъектов: граждан, органов власти, общественных организаций, экспертного сообщества, бизнес-структур, средств массовой информации и других;

3) повышение уровня участия граждан в политике.

Согласно рекомендациям Европейского союза электронная демократия должна включать в себя такие элементы, как электронный парламент (вовлечение граждан в парламентскую работу), электронное законодательство (обсуждение, голосование и издание законов), электронное правосудие (обмен данными и доступ к информации судебного характера), электронное посредничество, электронная инициатива (выработка и выдвижение политических предложений), электронные выборы (в том числе электронное голосование и подсчет голосов), электронные референдумы, электронные консультации (сбор мнений по тому или иному вопросу), электронные ходатайства (возражения или рекомендации для демократического института) и опросы[1]. Следует отметить, что перечисленные элементы не являются исчерпывающими. Например, в систему электронной демократии входит электронное правительство – способ оказания государственных услуг гражданам, бизнесу и другим субъектам.

Указанные процессы можно рассматривать не только с точки зрения электронной демократии, но и в контексте подхода «эффективного государства». Данный подход является одним из направлений обеспечения качественного государственного управления.[2] Он предполагает реформирование государственного управления под влиянием информационно-коммуникационных технологий путем усиления доверия к правительству, лидерства, повышения качества государственных услуг, обеспечения политической представленности интересов[3]. Важное значение для реализации данного подхода в Российской Федерации оказывает деятельность президента. Так, Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» Правительству Российской Федерации было поручено обеспечить реализацию ряда мероприятий: сформировать систему раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения; обеспечить доступ в сети

[1] Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec (2009)1 государствам–участникам Совета Европы по электронной демократии. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://gosbook.ru/node/28339

[2] См. Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: модель для России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 2. – С.169

[3] Там же.

Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти Российской Федерации, и других мероприятий.

Наряду с этим, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» реализуются следующие мероприятия:

1) создание сервисов для обеспечения общественных обсуждений и контроля деятельности органов государственной (муниципальной) власти;

2) создание и развитие информационных систем и сервисов, обеспечивающих доступ к информации о деятельности органов государственной (муниципальной) власти;

3) развитие и поддержка единого портала для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения (regulation.gov.ru) и другие[1].

Принятая Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» содержит основные задачи применения информационных и коммуникационных технологий для развития социальной сферы, системы государственного управления, взаимодействия граждан и государства:

1) развитие технологий электронного взаимодействия граждан, организаций, государственных органов, органов местного самоуправления наряду с сохранением возможности взаимодействия граждан с указанными организациями и органами без применения информационных технологий;

2) применение в органах государственной власти Российской Федерации новых технологий, обеспечивающих повышение качества государственного управления;

3) совершенствование механизмов электронной демократии;

4) обеспечение возможности использования информационных и коммуникационных технологий при проведении опросов и переписи населения[2].

Информационная открытость государства, активное использование интернет-технологий являются необходимым условием развития демократических процессов в обществе; способствуют привлечению граждан к управлению государством; являются одной из действенных форм контроля за деятельностью государственных органов. Информационная открытость необходима не только гражданам и бизнес-структурам, но и самим органам власти: повышение прозрачности и подотчетности деятельности государственных органов укрепляет доверие граждан и предпринимателей к органам власти.

Система раскрытия информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения реализована на базе единого сайта в сети Интернет regulation.gov.ru. В обсуждении может принимать участие любой пользователь сети Интернет. В настоящее время минимальный срок обсуждения проектов нормативно-правовых актов составляет 15 дней. Проекты новых государственных программ Российской Федерации и новых федеральных целевых программ подлежат общественному обсуждению, общий срок которого не может составлять менее 60 календарных дней.[3] Разработчик нормативно-правового акта обязан рассмотреть все предложения, поступившие в установленный срок в электронной или письменной форме по результатам общественного обсуждения проекта, и учесть их при принятии законопроекта.

С учетом международного опыта в России был создан сайт «Российская общественная инициатива» (РОИ) во исполнение Указа Президента

[1] Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 31.03.2017) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)».

[2] Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы».

[3] Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения».

РФ от 4 марта 2013 года[1]. В соответствии с данным указом общественными инициативами выступают предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса РОИ. Любой гражданин, достигший возраста 18 лет и зарегистрированный в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме», может подать инициативу по обозначенному кругу вопросов. После того как инициатива наберет необходимое количество голосов, она попадает в экспертную группу федерального, регионального или муниципального уровня, где будет приниматься решение о мерах по ее реализации.

Наряду с сайтом РОИ в России действует портал Экспертного совета при Правительстве РФ, который служит для аккумулирования мнений специалистов по проектам правительственных решений, а также подготовки для рассмотрения председателем правительства экспертных инициатив[2].

В числе подобных информационных ресурсов следует отметить и портал открытых данных, на котором сосредотачиваются наиболее актуальные сведения об открытых данных федеральных органов власти, органов региональной власти и иных организаций, размещаются документированные наборы данных, ссылки и метаданные опубликованных наборов данных, информация о созданных на основе открытых данных программных продуктах и информационных услугах[3].

В Москве функционирует государственная информационная система «Наш город», основной целью работы которой является «выстраивание конструктивного диалога между жителями и органами исполнительной власти города Москвы по конкретным вопросам городского хозяйства» [4]. Портал города Москвы «Наш город» предоставляет возможность «получать информацию о деятельности органов власти, контролировать своевременность и качество проводимых работ на объектах городского хозяйства, сообщать о выявленных нарушениях, указывать на незаконное размещение объектов, предлагать дополнительные работы по благоустройству дворов, оценивать работу государственных учреждений, подтверждать или опровергать ответы чиновников об устранении проблем»[5]. При этом мэру Москвы, в аппарат мэра и правительство Москвы ежемесячно представляется доклад, содержащий основные темы и проблемы, которые затронуты пользователями в сообщениях на портале, характере реагирования на указанные проблемы органами исполнительной власти города Москвы.

Другим известным проектом в этой сфере является проект «Активный гражданин», созданный по инициативе правительства Москвы в 2014 году в качестве площадки для проведения открытых референдумов в электронной форме. Проект позволяет проводить общегородские и локальные голосования по широкому спектру тем.

Примером международного проекта, созданного без участия государства, является онлайн-платформа для размещения петиций change.org. Цель данной платформы – предоставить людям инструменты для продвижения гражданских инициатив и решения социальных проблем. В 2015 году его посещаемость составила 100 миллионов пользователей по всему миру. Вместе с тем в

[1] Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива" (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»)».

[2] Экспертный совет при Правительстве РФ // Портал Открытое правительство [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://open.gov.ru/event/5598185/

[3] О проекте data.gov.ru «Открытые данные России» // Портал открытых данных РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://data.gov.ru/o-proekte

[4] О портале «Наш город» // Портал «Наш город» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://gorod.mos.ru/?show=about

[5] Там же.

России функционирование этой платформы не подкреплено законодательно, что является одним из главных пунктов ее критики. У платформы отсутствуют реальные механизмы воздействия на политику властей, а у электронных подписей петиций – соответствующей юридической силы. Отмечается, что даже самые успешные петиции могут не привести к каким-либо значимым изменениям. Наряду с этим, платформа не позволяет идентифицировать подписывающее лицо (при регистрации достаточно указать адрес электронной почты), что негативно отражается на достоверности результатов голосования.

Также существует ряд иных ресурсов, которые можно считать реально существующим элементом электронной демократии в России. Важнейшей функцией указанных информационных ресурсов является обратная связь с пользователями, которыми могут выступать как эксперты, так и обычные граждане. С помощью таких интернет-ресурсов государство становится более открытым, получает импульсы со стороны гражданского общества, что положительно сказывается на результатах государственного управления.

Другим аспектом электронной демократии является проблема электронных выборов. Среди ученых идут споры о возможности практического проведения электронных выборов, обеспечения тайны волеизъявления граждан и достоверности полученных по итогам таких выборов результатов. Внедрение электронного голосования сопровождается большими трудностями. Ряд стран, таких как Великобритания, США, Эстония, Австралия, Бельгия, Бразилия, Канада и некоторые другие, уже имеют опыт интернет-голосования на выборах различных уровней. Наиболее значимыми в этом отношении выборами считаются выборы пар ламента Эстонии в 2015 году. На этих выборах 30,5% общего числа голосов было подано через Интернет[1]. Вместе с тем голосование через Интернет в Эстонии и других странах является дополнительным, но не обязательным способом голосования. В остальных странах речь идет об экспериментах, когда голосование через Интернет проводится на отдельных территориях или уровнях выборов. Следует отметить то, что компьютерные технологии в силу своей специфики могут использоваться и как средства для фальсификации результатов выборов. Наряду с этим, существует вероятность сбоев в аппаратном и программном обеспечении электронного голосования.

Второй принцип электронной демократии, обозначенный нами, – свободное обращение информации в Интернете. В Сети существует большое количество специализированных площадок
Web 2.0, где взаимодействие пользователей имеет предметный характер и направлено на обсуждение различных проблем в сфере медицины, образования, жилищно-коммунального хозяйства, культуры, строительства и др. Основными механизмами сетевого общения выступают постановка вопросов, обмен репликами, комментариями, передача файлов, размещение ссылок на внешние ресурсы, обсуждение этих материалов и ведение дискуссий.

Единое пространство сети Интернет позволяет объединять большие группы людей. Это существенно упрощает общественную мобилизацию, при которой граждане на принципах самоорганизации самостоятельно участвуют в обсуждении общественно-политических решений, а также в реализации этих решений на всех уровнях власти. Наряду с этим, граждане могут принимать участие в организации мероприятий, которые оказывают влияние на органы государственной и муниципальной власти и иные организации.

Следует подробнее остановиться на свободе обращения информации в Интернете. Затрагивая тему государственного регулирования интернет-отношений, все исследователи указывают на одну из главных проблем этой сферы – законодательная база недостаточно проработана. Невозможно назвать страну, где глобальная Сеть является предметом детального самостоятельного правового регулирования. В этом вопросе Россия не является исключением.

Основные положения правового регулирования сферы Интернета в наиболее общей форме

[1] Statistics about Internet VotinginEstonia [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.vvk.ee/voting-methodsin-estonia/engindex/statistics (дата обращения: 31.06.2017).

закреплены в Конституции Российской Федерации. Наряду с Конституцией РФ интернет-отношения регулируются в рамках других отраслей права: гражданского (договоры, сделки, расчеты и другие), административного (нормативно-правовые акты о связи, информационной безопасности), уголовного права (распространение вредоносных программ, неправомерный доступ к информации) и других отраслей. В настоящее время можно отметить быстрое развитие самостоятельной, отдельной отрасли права – информационного права.

Так называемый антипиратский закон[1] действует в России с 2013 года. Он направлен на борьбу с пиратским контентом посредством блокировки сайтов, которые содержат такой контент. Наряду с этим, установлен законодательный запрет на информацию, наносящую вред обществу, в первую очередь подрастающему поколению. Для блокировки таких сайтов Правительство РФ установило ведение Единого реестра запрещенных сайтов. Реестр содержит адреса интернет-ресурсов, на которых размещена запрещенная в Российской Федерации информация. Реестр был создан на основании Федерального закона № 139-ФЗ от 28.07.2012, который внес статью в Федеральный закон № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», устанавливающую основания для включения сайтов в реестр запрещённых. Досудебная блокировка сайтов возможна на основании решения федерального органа власти при обнаружении на сайте определенной информации (например, об изготовлении или получении наркотиков, психотропных веществ и их прекурсоров, информации о способах совершения суицида, а также призывов к его совершению и др.).[2]

Также подлежат блокировке интернет-ресурсы с информацией, распространение которой запрещено решением суда.

Вместе с тем особый интерес представляет Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»[3]. В настоящее время те или иные законодательные ограничения в Интернете вводят фактически все государства. Например, уголовным преследованием карается создание и хранение запрещенного контента в таких странах, как США, Германия, Великобритания, Франция. Интернет-провайдеры обязаны сообщать органам власти о наличии такого контента. Как отмечают большинство исследователей, современные технологии ограничения доступа к сайтам не обеспечивают полной блокировки нежелательного контента. Ни одна из систем контроля и цензуры не оказывается достаточно эффективной.[4]

Что касается указанного нами третьего принципа электронной демократии – повышения уровня участия граждан в политике – ситуация также неоднозначна. Несмотря на то что данный принцип можно считать центральным в концепции электронной демократии (во многих исследованиях это декларируется), развитие интерактивных электронных сервисов на практике не приводит к повышению уровня политического участия. Это демонстрируют социологические исследования. Так, опрос «Интерес к политике и источники информации», проведенный Фондом общественного мнения в России в мае 2017 года показал, что среди подростков не интересуются политикой 64 % опрошенных[5]. Среди молодежи (от 17 до 34 лет) только половина опрошенных интересуется

[1]Федеральный закон от 2 июля 2013 года № 187-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях».

[2] Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

[3]Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».

[4] Балашов А.Н. Правовое регулирование интернет-отношений: основные проблемы и практика реализации в России // Среднерусский вестник общественных наук. Орел: Изд-во РАНХиГС. – №2. – 2016. – С.117.

[5] Опрос подростков: интерес к политике и источники информации // Фонд «Общественное мнение». Официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://fom.ru/SMI-i-internet/13324 (дата обращения: 01.12.2017).

политикой[1]. Примечательно, что это именно та группа общества, которая проводит в Интернете значительную часть своего времени.

Наряду с этим, можно отметить еще ряд ограничений электронной демократии, которые не всегда попадают в поле зрения исследователей. Интернет-технологии дают техническую возможность быстрого проведения референдумов при небольших затратах ресурсов, но выносить на народное голосование проблемы, решение которых требует экспертизы, соответствующих компетенций и осведомленности, с точки зрения эффективности управления бессмысленно. Также нецелесообразно проводить референдумы на непопулярные социальные меры. Практики все больше доверяют электронной демократии, реализация которой реально возможна на уровне местного самоуправления. Наряду с этим, внедрение интернет-технологий в государственном секторе иногда приводит к тому, что с властными структурами проще связаться с помощью электронных сервисов, чем с помощью традиционных средств и механизмов. Это означает, что органы власти будут быстрее реагировать только на обращения пользователей Интернета, возможно оставляя без внимания остальную часть общества. Это приводит к дискриминации большой социальной группы тех, кто в силу определенных причин не пользуется Интернетом.

Таким образом, со стороны государственной власти на законодательном уровне внедрен ряд механизмов участия граждан в обсуждении нормативно-правовых актов, общественных инициатив. Активно развивается электронное правительство. Со стороны гражданского общества также находят развитие интернет-ресурсы электронных петиций и ряд сервисов контроля за деятельностью властей по различным вопросам городского хозяйства. С точки зрения принципа свободного обмена информацией в Интернете существует большое количество площадок Web 2.0 для взаимодействия и обсуждения различных проблем в сфере медицины, образования, жилищно-коммунального хозяйства, культуры, строительства и др. Вместе с тем следует признать, что реализация теории электронной демократии на практике встречается с большими проблемами. Остается проблема низкой вовлеченности граждан в политику. На данный момент развитие интерактивных электронных сервисов на практике не приводит к повышению уровня политического участия, в то время как показатель политического участия считается центральным в концепции электронной демократии.

[1] Интерес молодежи к политике // Фонд «Общественное мнение». Официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://fom.ru/Politika/13285 (дата обращения: 29.05.2017).

***Библиография:***

1.Балашов А.Н. Правовое регулирование интернет-отношений: основные проблемы и практика реализации в России // Среднерусский вестник общественных наук Орел: Изд-во РАНХиГС. – №2. – 2016. – С.113–118.

2. Вершинин М.С. Политическая коммуникация в информационном обществе. М.: Издательство Михайлова, 2001.

3. Малахова О.В. Современные информационные технологии и сетевые ресурсы: перспективы использования в гражданском секторе // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – №4. – С. 56–59.

4. Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: модель для России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 2.

5. Интерес молодежи к политике // Фонд общественное мнение. Официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://fom.ru/Politika/13285 (дата обращения: 29.05.2017).

***References:***

1.Balashov A.N. Pravovoe regulirovanie internet-otnoshenij: osnovnye problemy i praktika realizacii v Rossii // Srednerusskij vestnik obshhestvennyh nauk Orel: Izd-vo RANHiGS. – №2. – 2016. – S.113–118. (In Russ.)

2. Vershinin M.S. Politicheskaja kommunikacija v informacionnom obshhestve. M.: Izdatel'stvo Mihajlova, 2001. (In Russ.)

3. Malahova O.V. Sovremennye informacionnye

tehnologii i setevye resursy: perspektivy ispol'zovanija v grazhdanskom sektore // Srednerusskij vestnik obshhestvennyh nauk. – 2014. – №4. – S. 56–59. (In Russ.)

4. Juzhakov V.N. Gosudarstvennoe upravlenie po rezul'tatam: model' dlja Rossii // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. – 2016. – № 2. (In Russ.)

5. Interes molodezhi k politike // Fond obshhestvennoe mnenie. Oficial'nyj sajt. [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: http://fom.ru/Politika/13285 (data obrashhenija: 29.05.2017). (In Russ.)