

РАЗВИТИЕ ПРОЕКТОВ ЭЛЕКТРОННОГО УЧАСТИЯ В РОССИЙСКОМ ИНТЕРНЕТ-ПРОСТРАНСТВЕ

В статье рассматриваются различные проекты реализации инструментов электронной демократии, прежде всего электронных петиций. Проводится анализ деятельности портала «Российской общественной инициативы», рассматриваются основные достоинства и недостатки данного проекта в целом, системы модерации портала и активности граждан, использующих данный ресурс. В качестве альтернативного проекта производится анализ деятельности портала «Демократор», дающего площадку для размещения электронных петиций. Дается оценка предоставляемых возможностей данного сайта для осуществления инициативы «снизу». Рассматриваются также локальные проекты электронной демократии, реализуемые в различных городах Российской Федерации на примере проектов «Активный гражданин», «Йополис», «Электронная демократия Новосибирской области». Рассматриваются основные тенденции развития электронной демократии в России.

Ключевые слова: электронная демократия, делиберативная демократия, Интернет, прямая демократия, Интернет-петиция.

V. B. Kalashnikova

DEVELOPMENT OF E-PARTICIPATION PROJECTS IN THE RUSSIAN INTERNET

The article discusses various projects implementing e-democracy tools, especially electronic petitions. The analysis of the activities of the portal «Russian public initiative», examines the main strengths and weaknesses of the project as a whole, the system of moderation portal and activity of citizens who use this resource. Alternatively, the project is carried out analysis of the portal «Demokrator» giving a platform for the placement of electronic petitions. Assesses the opportunities provided by this website for the initiative «from below». We also consider the local e-democracy projects implemented in different cities of the Russian Federation on the project example «Active Citizen», «Yopolis», «E-democracy Novosibirsk region». The basic tendencies of development of e-democracy in Russia.

Keywords: e-democracy, deliberative democracy, the Internet, direct democracy, Internet petition.

Действующее законодательство свидетельствует о существовании единственного получившего относительное развитие в РФ на федеральном и местном уровне инструмента электронной демократии — электронной петиции.

О. С. Демушкиной производится следующая классификация действующих в России сайтов по представлению электронных петиций [4, с. 177]:

- созданные органами власти («Российская общественная инициатива, «Петиции Президенту»);
- созданные политическими партиями («Просто Россияне»);
- возникшие по инициативе общественности («Online Petition.ru.», «Демократор», «Наше мнение»).

Следует отметить, что получившим наибольшую популярность стал именно портал «Российской общественной инициативы» (Ок. 8800 петиций в год) [4, с. 178].

РОИ представляет собой платформу, позволяющую гражданам, прошедшим регистрацию через систему «Государственные услуги», подавать петиции. Прошедшие первичную модерацию и преодолевшие порог в 100 тыс. голосов петиции переходят на рассмотрение органам государственной власти [11, с. 43].

Действует РОИ на основании ФЗ №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан...», ФЗ №212-ФЗ «Об основах общественного контроля...» Указа Президента РФ от 4 марта 2013 №183 «О рассмотрении общественных инициатив...».

Существенным недостатком действующего общедоверительного проекта подачи электронных петиций является неопределенность в системе оценки полученных результатов от голосования — к числу «побед», зачастую относят не поступление петиции на рассмотрение в соответствующий орган или принятие по ней решения, но привлечение внимания СМИ к вопросу обсуждения [4, с.179]. Такая ситуация делает невозможным процесс объективной оценки деятельности подобных порталов, поскольку остается непонятным, что оказало большее влияние на принятие решения — петиция или общественный резонанс.

Однако стоит отметить, что даже по ряду не получивших достаточного числа голосов граждан петиций было принято положительное решение, как например, закрепление возможности сохранения мобильного номера при смене оператора [4, с.180]. Фактически органы власти получают возможность избирательного принятия решений по вопросам, не прошедшим общественное одобрение, что свидетельствует о низкой обратной связи в сети Интернет [11, с. 44].

Жесткая система модерации петиций, поступающих в РОИ, так же отнесена к числу ее недостатков. Согласно отмеченному ранее Указу Президента РФ на портале должны размещаться инициативы любого уровня управления, однако на практике наблюдается преобладающее предпочтение петициям федерального уровня [3, с. 48].

Инициатива подачи петиции принадлежит на портале РОИ только гражданам, а следовательно, исключается возможность для участия в этом процессе общественных объединений и иных некоммерческих организаций [9, с. 97].

Альтернативу сайту РОИ представляет проект «Демократор», являющийся также порталом для размещения электронных петиций. Характерной особенностью данного сайта является возможность оценить полученные ответы от государственных органов, предоставленные пользователям [15, с. 86].

В качестве положительной характеристики данного проекта следует отметить обширный перечень предоставляемых возможностей всем участникам взаимодействия в отличие от возможностей РОИ. Т. С. Мельникова, суммируя возможности портала, пишет следующее: «Пользователь имеет возможность открыто публиковать в информационной системе проблемы, которые он считает важными и требующими принятия решения, с указанием наименования организации, ответственной за решение этих проблем; оперативно получать информацию о результатах рассмотрения обращений и о ходе принятия решений по ним; сопровождать опубликованные проблемы фото- и видеоматериалами, а также копиями документов: официальные ответы организаций, техническая документация, запросы депутатов, материалы средств массовой информации, включая материалы журналистских расследований и др.; настраивать персональную выдачу на главной странице по потребностям и интересам (по территориальному образованию, категории проблемы (обращения), организации)» [13, с. 148].

Еще одним примером инициированной властными структурами только уже муниципального уровня площадок для общественного диалога можно назвать геоинформационный проект «Наш город», направленный на создание площадки для обсуждения хозяйственных вопросов г. Москвы. Портал предоставляет также возможность проведения контроля устранения выявленных недостатков в работе муниципальных служб через механизм опровержения отчетности чиновников [1, с. 64].

Москва стала примером внедрения еще одного механизма электронной демократии — электронных общественных слушаний, реализуемых в рамках проекта «Активный гражданин», пользователями которого на 2015 г. являлись более 1,2 млн жителей города (что составляет примерно 9–10 % от числа горожан) [1, с. 65].

Характерной чертой проекта «Активный гражданин» стало то, что активность выстраиваемых проектом горизонтальных связей подтверждается фактом, что 22 % пользователей узнают о проекте от знакомых [5, с. 98], т.е. участие в данном проекте нельзя назвать навязанным сверху. До внедрения данного проекта политическая пассивность большей массы жителей Москвы приводила к реализации инициатив, которые в большинстве своем воспринимались неблагоприятно.

Подобно Москве инициатива создания городских порталов была особо актуальна в 2012–2013 гг. во многих субъектах и городах России. Так, в Кировской области объявлялось о создании платформы «Йополис», которая должна была предоставить жителям небольших муниципальных образований возможность участвовать в решении проблем своего города или поселка. Предполагалось создание процедуры отбора заявок-проектов, поданных дистанционно, на уровень Правительства области, для дальнейшего их рассмотрения и в случае положительного решения предоставления областного софинансирования их реализации [16]. Однако в настоящее время данный проект прекратил свое существование.

Наиболее продуманным и технически успешным сегодня остается опыт внедрения портала «Электронная демократия Новосибирской области». Проект действует с 2012 г., в ходе 5 лет работы было подано 320 сообщений. Отличительной чертой данного ресурса является предоставление информации о процедуре обработки полученных сообщений и круге органов, ответственных за обработку обращения.

Одним из показательных примеров локальных проектов обсуждения стал ресурс «Открытый бюджет» Ленинградской области, созданный в 2013 г. с целью совершенствования процесса участия граждан в разработке проекта регионального бюджета и его корректировке. Зарегистрированные на данном ресурсе жители Ленинградской области получают возможность в режиме on-line предложить идею по улучшению бюджетного проекта, плана расходования бюджетных средств, заявить актуальную для конкретной местности проблему, либо выбрать три наиболее важных с точки зрения необходимости бюджетного обеспечения сферы региональной политики [14, с. 50].

Однако сервис не дает возможности оценить оперативность реагирования местной администрации на подаваемые таким образом предложения, а также отследить, какое действительное их количество было учтено при разработке проекта бюджета или его корректировке. Тем не менее, сама инициатива и ее техническое исполнение вполне соответствуют многим западным образцам [14, с. 51].

Следует отметить достаточно низкий интерес государственной власти в России к процедурам общественной интернет-экспертизы, обсуждения законопроектов. Так созданные в этих целях сайты <http://s.zakon-fom.ru./node/134> и <http://zakonoproekt2012.ru/> являются «мертвыми».

Неоднозначность ситуации с электронной демократией в РФ, возможно, объясняется в числе ряда иных причин сетевой незрелостью российского общества. Согласно Рейтингу сетевой готовности Всемирного экономического форума [7], составленного в 2016 г., Россия занимает лишь 41-е место, демонстрируя низкие показатели, прежде всего, из-за слабой нормативно-правовой базы (88 позиция в списке «Политическая среда и регулирование», «Эффективность законодательных органов» — 81 место).

На муниципальном уровне, как отмечает С. С. Зенин, наблюдается достаточно низкий уровень участия граждан в публичных слушаниях, в связи с неудобством выбора времени их проведения. Подобная ситуация может быть разрешена, по мнению С. С. Зенина, путем расширения применения ИКТ в сфере публичных отношений [12, с. 113]. Однако пассивность местной власти также не способствует длительному существованию большинства возникающих платформ.

Сложившаяся в России ситуация свидетельствует о необходимости развития институтов и механизмов электронной демократии. Для повышения установившегося авторитета власти необходимо предоставление больших возможностей обществу в сфере принятия политических решений, обсуждения значимых социально-экономических вопросов. Существующая система демон-

стрирует неспособность властных структур адекватно и своевременно реагировать на общественные запросы [2, с. 142].

Значимой проблемой является отсутствие единой системы электронной демократии, которая бы предоставляла возможность «одного входа» интернет-пользователю [2, с.143]. Подобную возможность частично предоставляет портал <http://open.gov.ru>, однако стоит отметить, что в должной мере данный сайт не реализует возможности политического краудсорсинга и общественной экспертизы. Существенным недостатком является сложность структуры сайта, которая затрудняет навигацию по нему.

Несмотря на определенные особенности избирательной активности населения, проводимые в 2009 г. и 2011 г. эксперименты по внедрению механизмов электронного дистанционного голосования среди молодежи [8, с. 678], доказали практическую целесообразность внедрения подобных методик.

Однако следует помнить, что развитие институтов электронной демократии и электронного участия должно проходить не в отрыве от процессов развития реального гражданского общества. Цель интернет-активности должна состоять не в том, чтобы заменить классические модели, но чтобы их дополнить [15, с. 84].

Отсутствие норм, регулирующих обеспечение всеобщего доступа к сети Интернет, выявленное в процессе голосования по проектам Федеральных законов «О полиции» и «Об образовании в Российской Федерации» (отсутствие возможности получения доступа к процессу обсуждения у части населения), не позволяет говорить о возможности действительно всенародной делиберации в России [6, с. 232].

Нельзя отрицать необходимость выработки критериев оценки реализации внедрения электронной демократии в киберпространство России. Так, основываясь на представленной В. Н. Якимцом и М. В. Леоновой системе оценке сайтов государственных органов, включающей такие критерии как предоставление информации, простой запрос, запрос с привлечением эксперта, комментарии, возможность общественной экспертизы, общественный контроль [10, с. 129], возможно, создать механизм привлечения к ответственности за несоблюдение установленных стандартов.

Суммируя все вышесказанное, приходим к выводу, что на сегодняшний день государству необходимо разграничить понятия электронная демократия и электронное правительство (поскольку большинство государственных органов ограничивается созданием механизмов «открытого правительства», игнорируя необходимость параллельного внедрения механизмов электронного участия), выработать стратегию развития электронной демократии, возобновить деятельность ЕСЭД, расширив ее возможности.

Следует внести дополнения в действующие федеральные законы «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», определив механизм использования сети Интернет в сфере действия предметов регулирования данными законами.

На сегодняшний день можно сказать, что РФ необходимо инициирование процесса внедрения электронной демократии «сверху». Поскольку складывания действительно эффективно действующего гражданского общества, способного проявить инициативу, не произошло. Разобщенность и недоверие, ставшие нормой в современном обществе, могут быть преодолены только за счет готовности власти к реальному диалогу.

Можно сказать, что для России не применим опыт зарубежных стран, стремящихся поощрять инициативу «снизу». Государство для улучшения собственной системы управления придется взять на себя роль создателя такой базы и инициатора диалога.

Список использованной литературы

1. Белова Л. Н. Участие граждан в процессе государственного управления: опыт проекта «Активный гражданин» / Л.Н. Белова // Вестник государственного и муниципального управления. — 2015. — №4(19). — С. 61–66.
2. Бочанова М. А. «Открытое правительство»: перспективы реализации в рамках российской действительности / М. А. Бочанова // Вестник государственного и муниципального управления. — 2012. — №3. — С. 141–146.
3. Волошинская А. А. «Российская общественная инициатива»: парадоксы отечественной электронной демократии / А. А. Волошинская // Власть. — 2016. — №1. — С. 47–51.
4. Демушкина О. Н. Порталы электронных петиций как форма взаимодействия институтов власти и граждан в России / О. Н. Демушкина // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. — 2016. — №4. — С. 176–181.
5. Зотов В. Б. Информационно-коммуникационные технологии / В. Б. Зотов, И. А. Бронников // Власть. — 2015. — №11. — С. 94–100.
6. Комиссарова Е. Л. Формы участия граждан в правотворческой современной России / Е. Л. Комиссарова // Вестник Кемеровского государственного университета. — 2015. — №4(64). — С. 231–236.
7. Костылева Т. Россия осталась на 41 месте в рейтинге сетевой готовности Всемирного экономического форума 2016 [Электронный ресурс]. / Т. Костылева // Экспертный центр Электронного государства. — Режим доступа: <http://d-russia.ru/rossiya-ostalas-na-41-meste-v-rejtinge-setevoj-gotovnosti-vsemirnogo-ekonomicheskogo-foruma-2016.html> (дата обращения: 4.05.2017.).
8. Кравец Д. А. Обеспеченность конституционного принципа тайного голосования при проведении электронного голосования в Российской Федерации / Д. А. Кравец // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. — 2014. — №4. — С. 675–684.
9. Лапшина А. И. Правовые последствия общественного контроля за деятельностью органов государственной власти / А.И. Лапшина // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — №11(60). — С. 95–102.

10. Леонова М. В. Электронное участие в России и Европейском Союзе: стратегии, механизмы, оценка результатов / М. В. Леонова // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2010. — №4. — С. 124–135.
11. Лябах А. Ю. Интернет как инструмент реализации государственной политики Российской Федерации / А. Ю. Лябах // Власть. — 2016. — №10. — С. 42–45.
12. Матренина К. Ю. Электронные публичные слушания как дополнительный механизм проведения публичных слушаний / К. Ю. Матренина // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. — 2012. — №3. — С. 112–115.
13. Мельникова Т. С. Современные тенденции развития электронной демократии в России / Т. С. Мельникова // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. — 2014. — №4(53). — С. 145–149.
14. Парфенова Ю. В. Сетевые ресурсы как инструменты политического участия в современной России / Ю. В. Парфенова // Общество: политика, экономика, право. — 2016. — № 3. — С. 49–52.
15. Романова Н. П. Роль гражданской инициативы в электронной демократии / Н. П. Романова, Н. В. Лаврик // Вестник Забайкальского государственного университета. — 2016. — №2. — С. 83–89.
16. Электронная демократия [Электронный ресурс] // Экспертный центр Электронного государства. — Режим доступа: <http://d-russia.ru/elektronnaya-demokratiya.html> (дата обращения: 4.05.2017.).

Информация об авторе

Калашникова Виктория Борисовна — старший преподаватель, кафедра правового обеспечения национальной безопасности, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: vikysenok08@mail.ru.

Author

Kalashnikova Victoriia Borisovna — senior lecturer, Department of legal support to national security, Baikal State University, 11, Lenin str., Irkutsk, 664003, e-mail: vikysenok08@mail.ru.