
ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ
И ИНСТИТУТЫ

РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ
В МЕЖДУНАРОДНОМ КОНТЕКСТЕ

© 2014 г. Т. Ровинская

Анализируются особенности и перспективы развития в России механизмов “электронной демократии” (в том числе “электронного правительства”) в контексте общемировых тенденций. Отдельно рассматриваются государственная политика в области развития ЭД и так называемая электронная демократия “снизу” (компенсирующая и в ряде случаев замещающая официальную).

Ключевые слова: электронная демократия, электронное правительство, электронное голосование, электронное участие, электронные выборы, гражданское общество.

Под часто употребляемым сегодня термином “электронная демократия” – ЭД (*E-Democracy*) подразумевается усовершенствованная с помощью новейших информационно-сетевых технологий (ИСТ) система демократических процедур принятия политических решений с максимально широким участием гражданского общества (так называемое коллаборативное управление). ИСТ используются для выполнения ключевых функций демократического процесса: распространения информации, коммуникации, выражения интересов гражданского общества и его участия в принятии политических решений. ЭД содержит в себе возможности гибкого сочетания элементов прямой и представительной демократии, технически невозможные ранее: прямое электронное голосование, гибкую систему делегирования голосов, электронные выборы, публичные обсуждения в формате интернет-форумов и др. Зарождение элементов электронной демократии в мире принято относить к 80-м годам XX в., когда появились собственно информационно-сетевые технологии (ИСТ) и был проведен ряд экспериментов по электронному голосованию и онлайн-обсуждениям (концепции “электронного города” и “электронных сообществ” на базе общинных и городских электронных сетей, а также кабельных сетей в США и Канаде, несколько позже – в Западной Европе).

Широкое распространение в мире получила концепция “электронного правительства” – ЭП

РОВИНСКАЯ Татьяна Леонидовна, кандидат политических наук, старший научный сотрудник ИМЭМО РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 (mirtania@gmail.com).

(*E-Government, Open Government, Government 2.0*), направленная на повышение эффективности функционирования государственных ведомств и их открытости для общества. Пионером в этой области также стали США: в 1993 г. появился первый официальный государственный интернет-сайт, принадлежащий Белому дому (<http://www.whitehouse.gov/>). ЭП – не синоним электронной демократии, но может считаться ее составляющей: благодаря информационно-сетевым технологиям государство становится прозрачным для общества, что создает возможности более широкого участия последнего в политическом процессе, появления новых форм политического участия и при высоком уровне активности гражданского общества способствует большей демократизации.

Автор уже обращался к теме развития системы электронной демократии в мире [12]. Мировой опыт использования механизмов ЭД на сегодняшний день показывает, что в демократических странах она способствует усилению и совершенствованию демократии в целом, тогда как в авторитарных государствах не оказывает существенного влияния на политический режим. Кроме того, электронная демократия имеет выраженную региональную специфику в зависимости от преобладающего типа государственного устройства. В Западной Европе наиболее прогрессивно развиваются собственно демократические процедуры в системе ЭД (электронное голосование, электронные выборы, всенародные обсуждения через Интернет и т. п.), а ЭП носит в большой мере региональный характер. В Северной Америке наблюдается в первую очередь развитие электронного правительства с формированием обратной

связи между государством и обществом. В Азии превалирует развитие ЭП и сочетание отдельных элементов ЭД с политической практикой авторитарных режимов.

В настоящей работе будут рассмотрены особенности этого процесса в России. Они определяются спецификой сложившейся в стране политической системы, которую с полным правом можно охарактеризовать как псевдodemократическую, или даже как “декларативную демократию”. Это значит, что формально (согласно Конституции и официально заявленному политическому курсу) Россия – сугубо демократическое государство, тогда как повседневная политическая практика говорит о сильных авторитарных тенденциях, высокой и все возрастающей роли государственного регулирования общественной и политической жизни. Двойственность проявляется как во внутренней, так и во внешней политике. Именно она представляет наибольшую сложность взаимодействия государства и общества внутри страны, где сложилась антагонистическая ситуация между демократически ориентированным общественным большинством и хронически недостаточной демократичностью официальной государственной политики. Этот же факт негативно влияет на международный имидж России, непоследовательность и иногда непредсказуемость российской внешней политики.

Разумеется, дуализм характерен и для развития электронной демократии в России. С одной стороны, по международным меркам, этот процесс идет очень успешно: по числу интернет-пользователей РФ вышла на 1-е место в Европе и на 6-е в мире. Интернет-аудитория в России продолжает увеличиваться: по оценкам Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), Интернетом сегодня пользуются около 60% россиян (это более 70 млн. человек), из них около 40% выходят в сеть ежедневно [2]. В рейтинге развития электронного правительства ООН (*UN E-Government Development Index*), публикуемом раз в два года, Россия в 2012 г. заняла 27-е место из 190, поднявшись сразу на 32 позиции по сравнению с 2010 г. (в Европе – 19 место из 43) [15]. Среди больших стран с населением более 100 млн. человек РФ находится на 3-м месте, уступая только США и Японии, при этом значительно опережая Бразилию, Индию и Китай. По индексу электронного участия (*E-Participation Index*) Россия делит 8-е место (из 32) с Чили и Бахрейном, по уровню развития инфраструктуры и коммуникаций (*Telecommunication Infrastructure*

Index) занимает 30-е место (между Эстонией и Ирландией), по уровню развития онлайн-сервисов (*Online Service Index*) – 37-е место (между Словенией и Португалией), по индексу человеческого капитала (*Human Capital Index*), характеризующему уровень грамотности и образованности населения – 44-е место (между Латвией и Чили) [16]. Однако еще более конкретные индикаторы (электронная информация, электронное консультирование, электронное принятие решений) указывают на явный дисбаланс: если по первым двум показателям РФ находится на относительно высоком уровне, то в области принятия решений ее показатель крайне низок: 17 пунктов из 100 [2]. Иными словами, российские граждане имеют доступ к информации, возможность участвовать в процессе обсуждения и консультаций, однако их влияние на принятие политических решений сведено к минимуму: последнее остается прерогативой узкой группы лиц.

В чем причина подобного дисбаланса? Можно ли считать его особенностью естественного развития демократии в России, или же это – искусственно создаваемая и поддерживаемая ситуация, удобная и выгодная для представителей государственной власти? Как выглядит российская модель электронной демократии в международном контексте?

ЭЛЕКТРОННАЯ ДЕМОКРАТИЯ “СВЕРХУ”

Официальная версия электронной демократии уже получила в российских экспертных кругах название “имитационной”.

С одной стороны, российское руководство поддерживает и поощряет процесс ее развития. Об этом говорят следующие факты. **6 мая 2008 г.** Правительством России была утверждена **концепция “Электронного правительства”**. Планировалось два этапа его создания: 2008 г. – разработка и утверждение необходимых документов, 2009–2010 гг. – практическое внедрение. Всего за эти годы было выпущено пять официальных документов – четыре постановления и одно распоряжение Правительства.

1. Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002–2010 гг.)”».

2. Постановление Правительства РФ от 15.08.2006 № 502 «О внесении изменений в федеральную целевую программу “Электронная Россия (2002–2010 гг.)”».

3. Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 721 «О внесении изменений в

федеральную целевую программу “Электронная Россия (2002–2010 гг.)”».

4. Постановление Правительства РФ от 9 июня 2010 г. № 403 «О внесении изменений в федеральную целевую программу “Электронная Россия (2002–2010 гг.)”».

5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р г. Москва «О государственной программе Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 гг.)”».

Существовала также Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г., которая была одобрена распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р, но официально не публиковалась. Каждый новый документ шаг за шагом дополнял и корректировал предыдущий.

В мае 2010 г. на встрече с активом партии “Единая Россия” Дмитрий Медведев (являвшийся на тот момент президентом) заявил: “Грядет эпоха возвращения, в известной степени, от представительной демократии к демократии непосредственной, прямой, при помощи Интернета” [7].

С 2011 г. в России началась реализация **государственной программы “Информационное общество 2011–2018 гг.”**, которая логически продолжает и развивает мероприятия, определенные в рамках предшествовавшей программы “Электронное правительство” и предусматривает увеличение роли информации, знаний и информационных технологий в жизни страны. Здесь делается упор не на инфраструктуру, а на функциональный аспект, а также на разработку специальных программ. При этом новая программа не придерживается отраслевого подхода, так как в качестве ее цели обозначены преимущества, получаемые обществом для повышения качества жизни. Выделяются следующие направления.

1. Повышение качества жизни граждан и улучшение условий развития бизнеса.

2. Электронное государство. Повышение эффективности государственного управления.

3. Развитие российского рынка ИКТ и российских технологий. Обеспечение перехода к цифровой экономике.

4. Преодоление цифрового неравенства и создание базовой инфраструктуры информационного общества.

5. Обеспечение безопасности в информационном обществе. Обеспечение доверенной информационной среды.

6. Развитие цифрового контента. Перевод контента в электронный вид.

Распоряжением Правительства РФ № 453-р от 21 марта 2011 г. ОАО “Ростелеком” назначен единственным исполнителем работ в рамках мероприятий новой программы и должен обеспечить реализацию следующих задач [17].

1. Создание единой инфраструктуры поддержки решения государственных задач, обеспечивающей предоставление сервисов для различных отраслей бюджетной сферы.

2. Создание национальной платформы распределенных вычислений для предоставления решений как сервисов федеральным, региональным и муниципальным органам власти. (Эту задачу оператор уже выполнил в значительном объеме, реализовав типовые решения для создания электронных правительств регионов на условиях *SaaS*¹. Сервисами на основе “облачных вычислений” будут пользоваться как государственные организации, так и коммерческие заказчики.)

3. Развитие институтов электронной подписи в России. Система удостоверяющих центров создаст единое пространство доверия, в котором каждый житель России сможет получить свою электронную подпись, а электронная подпись может быть идентифицирована в любом регионе России.

В феврале 2012 г. Владимир Путин посвятил развитию интернет-демократии одну из своих предвыборных статей (“**Демократия и качество государства**”), где основное внимание уделено именно становлению институтов ЭД (и ЭП) в России. «Огромное, постоянно возрастающее число российских граждан уже привыкло получать информацию мгновенно, “нажатием кнопки”, – отметил он. – Свободная и уж тем более бесцензурная доступность информации о положении дел в стране естественным образом формирует запрос на постоянное, а не “от выборов к выборам” уча-

¹ *SaaS (Software as a Service)* – программное обеспечение как услуга. *SaaS* позволяет получать программное обеспечение как услугу, а не покупать дорогостоящие лицензионные программы. Поставщики услуги совместно с разработчиками *SaaS*-приложений берут на себя разработку программ, их размещение, внедрение, обновление, техническую поддержку, а заказчик оплачивает только доступ к этому приложению через Интернет. Все данные размещаются и хранятся в так называемом облаке – на серверах компании – поставщика услуг (подробнее о *SaaS* см.: <http://cloud.softline.ru/saas>).

стие граждан в политике и управлении. Поэтому современная демократия как власть народа не может сводиться только лишь к “походу к урнам” и им заканчиваться. Демократия... заключается как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так и в возможности непрерывно влиять на власть и процесс принятия ею решений. А значит, демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и “обратной связи”... Граждане, профессиональные, общественные объединения должны иметь возможность заранее “тестировать” все государственные документы... Важно создание дружественного интерактивного интерфейса на порталах органов публичной власти для полноценного отражения и обсуждения планов и программ, результатов мониторинга их исполнения... Уже сейчас мы используем практику размещения проектов законов в Интернете. Каждый может направить свое предложение или поправку. Они рассматриваются, а лучшие и содержательные – учитываются в финальной версии законопроекта. Такой механизм коллективного отбора оптимальных решений или, как называют его эксперты, краудсорсинг, – должен стать нормой на всех уровнях. Но здесь реализуется только “пассивное право” – возможность гражданина реагировать на те или иные идеи и проекты власти, субъектов законодательной инициативы. А нам нужно предусмотреть и “активное право” – дать возможность самим гражданам формировать законодательную повестку, выдвигать свои проекты и формулировать приоритеты. В этой связи предлагаю ввести правило обязательного рассмотрения в парламенте тех общественных инициатив, которые соберут сто тысяч и более подписей в Интернете... Интернет-демократия должна быть встроена в общий поток развития институтов прямой референдумной демократии...» [10].

В том же месяце была создана рабочая группа по разработке и внедрению системы “**Открытое правительство**” (<http://большоеправительство.рф/>) – системы механизмов и принципов, обеспечивающих эффективное взаимодействие власти и гражданского общества. Результатом такого взаимодействия должно стать не только повышение качества принимаемых решений и качества работы государственного аппарата в целом, а значит повышение качества жизни граждан, но и формирование новой для России культуры взаимодействия, поиска компромиссов и взаимовыгодных решений. Его лозунгом стал: “Открытое правительство – открытая власть – открытое государство”. Поставлены цели и задачи для граждан,

власти и бизнеса. Для граждан – в частности, участие в государственном управлении, влияние на принятие решений и общественный контроль. Для власти – в том числе, экспертный совет (площадка для обсуждения сложных решений) и общественная поддержка. Так, уже в 2012 г. предложения рабочей группы были востребованы при подготовке президентских указов и стали основой актов правительства. Выделяется несколько ключевых проектов “Открытого правительства”: стандарты открытости госуправления (“Открытое министерство”/“Понятное правительство”, “Открытый регион”); “Открытые данные” (ОД); Экспертный совет при Правительстве РФ; “Национальная гражданская инициатива” (ресурсная и методологическая поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО)); общественный и экспертный контроль над государственными расходами, государственными услугами и контрольно-надзорными функциями государства, “Российская общественная инициатива” (см. ниже). По каждому направлению за два года работы были достигнуты определенные практические результаты. Например, по направлению “*Открытый регион*” в Москве, Тульской области, Республике Татарстан, Республике Башкортостан, Красноярском крае запущены порталы государственных и муниципальных услуг, кадровые порталы, экспертные онлайн-советы при органах власти/“электронные приемные”, механизмы обратной связи и общественного контроля. В области “*Открытых данных*” прогресс достигнут как на федеральном уровне, так и в регионах: на федеральном уровне создан “Совет по открытым данным” при Правительстве РФ, раскрыто более 200 наборов данных, в тестовом виде запущены “Единый портал бюджетной системы РФ”, “Портал правовой статистики” и др.; на региональном уровне безусловным лидером является Москва (160 наборов открытых данных и более 80 сервисов на основе ОД – такие, как Мобильная приемная, “Мобильный портал госуслуг”, “Наш город”, “ЖКХ”, “Единая медицинская информационно-аналитическая система” – ЕМИАС, “Дома Москвы”, “Транспорт Москвы”, “Дороги Москвы”, “Парковки”, “Такси”, “Туристический портал” и многие другие), к лидерам причислен также Краснодар. В рамках *общественного и экспертного контроля* за госрасходами, закупками и инвестициями создана тестовая версия электронного бюджета, осуществляется внедрение Федеральной контрактной системы в сфере закупок, товаров, работ и услуг – единой информационной системы с открытым доступом; проведены анализ контрольно-надзорных функций ряда ми-

нистерств (МЧС, Роструда, Россельхознадзора, Ростехнадзора) и работа с территориальными органами по созданию механизмов повышения прозрачности; организованы постоянно действующие площадки для обсуждений. *Экспертный совет* в командной работе с правительством участвовал в разработке более 30 законопроектов, более 10 госпрограмм, концепций и др. в различных областях (госсобственность и приватизация, промышленная безопасность, космос, транспорт, стратегия действий в интересах детей, Пенсионная реформа, Гражданский кодекс и т.д.). Этот совет признан уникальной российской структурой, не имеющей аналогов в мире². “Открытое правительство” представляет собой на сегодняшний день один из самых эффективных инструментов ЭП в России.

В апреле 2012 г. был опубликован проект Минкомсвязи “Концепции развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 г.”, а уже в мае на первом федеральном конгрессе по электронной демократии Министерство представило новый инструмент интернет-взаимодействия граждан и государства: *Единый портал электронной демократии Российской Федерации* (<http://e-democratia.ru>). Портал предоставляет не только правительству, но и отдельным гражданам и организациям возможность создавать, обсуждать, поддерживать и публично размещать свои обращения с последующим отправлением их в ведомства и руководящие инстанции, сообщать органам власти о возникающих проблемах, вносить предложения и инициативы.

В то же время Министерство экономического развития РФ выступило с альтернативным предложением: создать портал “*Российская общественная инициатива*” – РОИ (<https://www.roi.ru/>). В письме заместителя министра экономического развития Олега Фомичева в адрес правительства РФ говорилось, что портал станет «уникальным специализированным интернет-ресурсом для публичного выдвижения и обсуждения гражданских законодательных инициатив... Проект должен стать аналогом уже существующих западных – в Евросоюзе подобный ресурс называется “Европейская гражданская инициатива”, в Великобритании – “Электронные петиции”. Оба они дают людям возможность публично представить свою инициативу, а также голосовать за проекты сограждан». В настоящее время сайт успешно ра-

ботает. На нем человек может зарегистрировать свою инициативу, получать за нее положительные голоса и отслеживать все стадии ее рассмотрения органами власти. Но выступать с инициативой могут лишь “проверенные” граждане – то есть прошедшие процедуру идентификации с использованием структур электронного правительства. Одновременно Министерство считает необходимым предоставить органам власти “инициативную возможность” обращаться за мнением граждан и организаций в рамках отдельных проектов самих ведомств [1].

7 мая 2012 г., в день своего вступления в должность президента, В. Путин приступил к реализации предвыборных программ и подписал ряд указов (“**майские указы**”) об экономической, социальной, демографической политике, мерах по реализации государственной политики в области образования и науки и др. В этих указах были установлены конкретные целевые показатели и сроки. Для процесса формирования механизмов электронной демократии в России ключевое значение имеют два из них.

Так, в Указе № 601 “*Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления*” перед правительством была поставлена амбициозная задача – обеспечить достижение следующих показателей: уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 г. – не менее 90%; доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу “одного окна”, к 2015 г. – не менее 90%; доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 г. – не менее 70%. Кроме того, предписывалось до 1 сентября 2012 г.: сформировать систему раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения (то есть создание единого ресурса в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для этих целей); ...утвердить концепцию “Российской общественной инициативы” (согласно которой правительство будет обязано рассматривать предложения, получившие поддержку не менее 100 тыс. граждан, в течение одного года после их проработки экспертным советом, обеими палатами парламента и бизнес-сообществом). До 15 июля 2013 г. – обеспечить доступ в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти Российской Федерации. До 1 января

² Подробный отчет о результате работы “Открытого правительства” можно найти на его портале в разделе “Результаты” (<http://большоеправительство.рф/opengov/results/>).

2013 г. – обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих: установление критериев и порядка оценки гражданами, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий, эффективности деятельности руководителей органов власти на всех уровнях. До 1 сентября 2012 г. – предусмотреть возможность участия на паритетных началах представителей общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации. До 1 января 2013 г. – представить в установленном порядке предложения, направленные на совершенствование системы размещения судебных решений с использованием сети Интернет и обеспечение доступа к этим решениям. До 1 ноября 2013 г. – представить в установленном порядке (внести в Государственную думу) предложения о возможности трансляции судебных заседаний с использованием сети Интернет и публикации отчетов о них³. Положения Указа основывались на рекомендациях итогового доклада рабочей группы по созданию системы “Открытое правительство” (см. выше). Одна из частей доклада была посвящена запуску этой системы, в том числе механизмам электронной демократии и их ИТ-обеспечению. Всего в Указе содержится около 30 поручений по формированию и внедрению системы электронной демократии [4].

В Указе № 167 “Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов” в целях совершенствования законотворческой деятельности и обеспечения учета общественного мнения при подготовке проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов постановляется: а) проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития РФ, по решению Президента РФ могут быть вынесены на общественное обсуждение; б) в соответствии с поручением Президента РФ федеральным государственным органам, разработавшим законопроект (принимавшим участие в его разработке), вынесенный на общественное обсуждение: размещать в сети Интернет на своих официальных или специально созданных сайтах тексты законопроекта, пояснительной записки и финансово-экономического обоснования к нему, а также информацию о порядке направления гражданами на соответствующий сайт замечаний и предло-

жений по законопроекту с указанием времени, в течение которого будет проводиться его общественное обсуждение; обеспечивать гражданам, принимающим участие в общественном обсуждении законопроекта, возможность ознакомиться с поступившими на соответствующий сайт замечаниями и предложениями по законопроекту; по истечении 90 дней со дня завершения общественного обсуждения законопроекта представлять Президенту РФ доклад о результатах его обсуждения. Как следует из текста Указа, он закрепляет личный контроль президента за процессом общественного обсуждения законопроектов⁴.

В конце июня 2012 г. в структуре администрации президента было создано специализированное Управление по применению информационных технологий и развитию электронной демократии. Согласно президентскому Указу № 1202 от 31 августа 2012 г. “Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по применению информационных технологий и развитию электронной демократии”, основными задачами Управления являются: а) обеспечение деятельности Президента РФ по вопросам государственной политики в области применения информационных технологий и развития электронной демократии; б) подготовка предложений Президенту РФ, касающихся применения информационных технологий и развития электронной демократии в государственном и муниципальном управлении, а также участие по поручению Президента РФ в реализации указанных предложений. Работа этого подразделения направлена на решение задач, обозначенных в майском Указе Президента “Об основных направлениях совершенствования государственного управления” (см. выше).

Указом Президента РФ № 183 от 4 марта 2013 г. оператором интернет-ресурса “Российская общественная инициатива” (см. выше) стал Фонд информационной демократии, учрежденный бывшим заместителем министра связи и массовых коммуникаций Ильей Массухом. Основной задачей Фонд считает перевод виртуального общения граждан с властью к реальному: “Миссия Фонда – способствовать обновлению демократических институтов, построению правового государства и гражданского общества путем создания и развития механизмов постоянного и прямого участия граждан в управлении государством с помощью современных информационных техно-

³ Полный текст Указа опубликован в “Российской газете” (<http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html>).

⁴ Полный текст Указа можно найти на сайте “Российской газеты” (<http://rg.ru/2011/02/11/obsuzhdenie-dok.html>).

логий”⁵. К текущим проектам Фонда относятся следующие: собственно “Российская общественная инициатива” (см. выше); “Экспертный клуб” (создан для обсуждения основных направлений развития информационной демократии, выработки единой стратегии действий для построения в России эффективной системы электронной демократии) и “Электронная демократия для муниципалитетов” (Фонд предлагает муниципалитетам единую технологическую платформу для создания и функционирования своих сайтов). Первый и второй проекты являются работающими, третий находится в стадии разработки⁶.

Эти официальные шаги российского руководства привели к значительному улучшению позиции России в международном индексе ООН по развитию электронного правительства (см. выше).

В настоящее время полноценно функционирует **сайт Правительства Российской Федерации** (<http://government.ru>) и **сайты государственных ведомств**: Президента РФ (kremlin.ru), Совета Федерации (<http://council.gov.ru/>), Государственной думы (<http://www.duma.gov.ru/>), Конституционного суда (<http://ksrf.ru/>), Верховного суда (<http://vsrf.ru/>), Высшего арбитражного суда (<http://arbitr.ru/>). Работают также официальные интернет-порталы: Правовой информации (<http://pravo.gov.ru/>), “Электронное правительство (госуслуги)” (<http://www.gosuslugi.ru/>), Единый портал бюджетной системы – “Электронный бюджет” (<http://budget.gov.ru/>), Государственных закупок (<http://zakupki.gov.ru/>), Единый портал внешнеэкономической деятельности (<http://www.ved.gov.ru/>), Единый портал раскрытия информации о подготовке проектов нормативных актов (<http://regulation.gov.ru/>), Аналитический центр при правительстве РФ (<http://ac.gov.ru/>) и др. Особое внимание обращают на себя сайты государственных проектов, разработанных “сверху” для привлечения общества к политическому процессу (некий “реверанс” официальной власти в сторону развития электронной демократии): “Открытое правительство” и “Российская общественная инициатива” (см. выше). Электронные ссылки на них находятся на главной странице правительственного портала.

Существует также разветвленная сеть интернет-порталов региональной и муниципальной

исполнительной власти и соответствующих государственных ведомств.

В конце 2013 г. Министерство связи и массовых коммуникаций (Минкомсвязи) разработало проект “дорожной карты” развития электронных госуслуг на период с 2014 по 2018 г. Окончательный текст проекта будет направлен в Правительство. 2014 год предполагалось посвятить в основном документальной работе – разработать законопроекты, составить методические рекомендации и т.д. В IV квартале 2014 г. в Правительство должен быть внесен проект федерального закона о сокращении перечня лично предоставляемых документов при обращении граждан за госуслугами. Во втором квартале 2016 г. Минкомсвязи планирует обеспечить единую навигацию и поиск на не менее чем 50% порталов госуслуг и официальных сайтов федеральных госорганов. В 2016 г. предполагается подготовка нормативной базы и сервиса для подключения к системам электронного правительства сторонних организаций, оказывающих услуги, сопутствующие государственным. По итогам развития перечисленных систем доля населения России, “пользующаяся преимуществами получения государственных и муниципальных услуг в электронном виде”, к 2018 г. должна достичь 70% от общей численности. Этот показатель зафиксирован в Указе В. Путина от 7 мая 2012 г. и является единственным контрольным показателем дорожной карты⁷.

В то же время приходится констатировать, что в практическом плане на сегодняшний день механизмы электронного правительства не реализованы в намеченном объеме, недостаточно проработаны и недостаточно эффективны. Обращает на себя внимание весьма медленное и – что существенно для такой огромной страны, как Российская Федерация, – географическое неравномерное продвижение в заданном направлении. Окончательно не определены ни структура ЭП, ни необходимый инструментарий (существует множество вариантов – в зависимости от специфики региона). Единая централизованная система государственного управления не создана: до сих пор основные усилия по развитию электронного правительства прикладывались в направлении максимальной доступности электронных государственных услуг, а механизмы общественного участия в процессе обсуждения законопроектов и влияния на политические решения (как один из

⁵ Полная информация о работе Фонда представлена на его сайте (<http://www.f-id.ru/>), цели и задачи изложены в разделе “О Фонде” – “Миссия” (<http://www.f-id.ru/about/>).

⁶ Подробнее о проектах Фонда – также на его сайте (<http://www.f-id.ru/category/projects/>).

⁷ Подробности о проекте “дорожной карты” представлены, в частности, на сайте Фонда информационной демократии (<http://www.f-id.ru/calendar/info/novosti/Razrabotan-plan-razvitiya-elektronnogo-pravitelstva/>).

механизмов собственно электронной демократии) прописаны лишь в общем плане, недостаточно конкретизированы. Об этом красноречиво свидетельствуют “майские указы” президента (см. выше). По справедливому замечанию некоторых российских экспертов, “нельзя упускать из виду, что интегральная оценка готовности страны к электронному правительству складывается из нескольких показателей, характеризующих уровень развития инфраструктуры и сервисов электронного правительства, и уровень готовности граждан электронными госуслугами пользоваться” [6]. Однако следует отметить также, что даже создание совершенной системы ЭП не означает автоматического формирования механизмов ЭД, которые, в свою очередь, включают в себя несколько отдельных направлений (см. выше).

Многие факты говорят о том, что в действительности российское руководство в большей степени занимается созданием электронного правительства с целью оптимизации работы государственных ведомств, чем собственно механизмов электронной демократии. Комментируя в свое время предложение Минэкономразвития по созданию “Российской общественной инициативы”, глава “Левада-Центра” Лев Гудков заявил: “Это суррогаты отсутствия культуры парламентаризма, политической конкуренции. Поскольку именно эта сфера подавлена и находится в деградирующем состоянии, власть пытается найти выход с помощью создания фиктивных, имитационных образований. Это и Общественная палата, и Открытое правительство, и подобные сайты, которые крайне неэффективны и бессмысленны, потому что они никак не включены в механизм принятия решений... Эти демократические декорации авторитарного режима служат лишь клапанами для выхлопа протестных настроений” [1]. Так, несмотря на широкое интернет-обсуждение законопроекта “О полиции” 2011 г., где было представлено 20 тыс. предложений, они, как и разработанные экспертами поправки к закону, практически не повлияли на итоговый документ. На этом примере виден разительный контраст с ситуацией в Новой Зеландии, где в 2007 г. в процессе разработки и принятия аналогичного закона было учтено более двухсот предложений граждан, которые легли в основу нового документа [2]. В сегодняшней России публичные обсуждения важных общественно-политических проблем и законопроектов допускаются и приветствуются, однако ключевые решения принимаются без непосредственного участия гражданского общества. Таким образом, не соблюдается главный принцип демократии – участие граждан в принятии поли-

тических решений. В определенном смысле механизмы электронной демократии работают как раз против самой демократии, поскольку, не достигая эффекта реального участия гражданского общества в процессе принятия политических решений, они служат для власти надежным индикатором общественных настроений и помогают тем самым контролировать общественно-политический процесс.

ЭЛЕКТРОННАЯ ДЕМОКРАТИЯ “СНИЗУ”

В противовес официальной версии электронной демократии в современной России активно развивается ее гражданская альтернатива: идет процесс самоорганизации гражданского общества через так называемые социальные медиа на базе Интернета (форумы, блоги, социальные сети). Доверие к ним со стороны большинства пользователей Интернета значительно выше, чем к властям и традиционным СМИ (по данным Левада-Центра, только 16% граждан доверяют местным органам власти, и этот уровень доверия ежегодно снижается) [9]. “Виртуальная” деятельность блогеров тесно связана с их реальной общественно-политической активностью, и эта активность неуклонно возрастает. Так, в недавнем прошлом российским блогерам удалось организовать через Интернет митинги протеста против фальсификации результатов парламентских выборов 2011 г. и дальнейшие протестные митинги 2011–2013 гг. Создаются сайты, ориентированные на защиту прав и свобод граждан, включая борьбу с коррупцией. В докладе Института современной истории “Электронная демократия: граждане и власть” (2012 г.) [2] приводится внушительный список уже работающих в России правозащитных и антикоррупционных сайтов. В то же время некоторые весьма популярные в народе антикоррупционные порталы (см. ниже) через короткое время были вынуждены прекратить свою работу по неизвестным широкой общественности (но вполне понятным) причинам.

Если говорить о мировом опыте ЭД “снизу”, то в этой области Россия, разумеется, не является первопроходцем, однако и в мире этот феномен возник относительно недавно. Негосударственные организации и сообщества, занимающиеся сбором и публикацией доступных данных, появились в середине 2000-х годов: например, *Open Knowledge Foundation* (Великобритания) – в 2004 г., *Sunlight Foundation* (США) – в 2006 г. Долгое время этой темой занимались в основном программисты, частично – гражданские активисты (которые в то же время участвовали в полеми-

ке о копирайте и отстаивали неприкосновенность частной жизни интернет-пользователей) [13].

Первым в Рунете порталом, который сообщал политические новости “неофициально”, был “**Полит.ру**” (<http://polit.ru>), созданный в 1998 г. журналистом и литератором Андреем Левкиным. Официальную регистрацию сайт получил в 2003 г., а в нынешнем виде функционирует с 2006 г. Сегодня это – информационно-аналитический портал об общественно-политической жизни России и мира, “рассказывающий о канве политических событий как о части живой истории и культуры”⁸ (его украинский аналог – “**Політ.ua**”). Он объединяет несколько проектов различных направлений, одним из которых является “Открытое государство” (см. ниже).

В феврале 2010 г. был создан **Фонд “Демократор”** и соответствующий сайт (democrator.ru), специализирующийся на помощи в составлении публичных обращений граждан в государственные организации вплоть до решения исходной проблемы (предоставляется возможность коллективно готовить, обсуждать, поддерживать и публично размещать на сайте обращения с последующей их доставкой в электронном или письменном виде адресату; возможность публичного размещения на сайте ответов организаций на обращения и оценивать качество этих ответов и т. п.). В широком смысле задачами этого проекта являются: предоставление универсальной коммуникационной площадки для обеспечения гражданам, экспертным сообществам возможности публичного открытого обсуждения общественно значимых вопросов (краудсорсинг); вовлечение граждан и организаций в принятие решений органами государственной власти и местного самоуправления, в том числе с использованием мобильных устройств; повышение эффективности борьбы с коррупцией и ее проявлениями; общественный мониторинг деятельности органов государственной власти и местного самоуправления с обеспечением публичной оценки взаимодействия граждан, органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, партий и общественных движений; мониторинг приема и рассмотрения публичных открытых (индивидуальных и коллективных) обращений граждан и организаций в органы государственной власти и местного самоуправления и в иные организации; повышение социальной защиты и качества жизни граждан за счет повышения ответственности органов государственной власти и местного са-

моуправления и иных организаций при принятии решений по публичным открытым обращениям граждан; формирование лояльного, партнерского отношения граждан к органам государственной власти и местного самоуправления⁹.

Большое разнообразие проектов в области открытого государства было разработано и воплощено Иваном Бегтиным, руководителем Лаборатории интеллектуального анализа данных, всего за три года (2010–2013 гг.): “Открытые данные в России”, “Гослюди”, “Официально”, “Государственная сеть”, “Информационная культура”, “РосГосЗатраты” (аналог американского *USAspending.gov*). По словам самого И. Бегтина, главный принцип его проектов «воплощен всего в двух словах – “открытые данные”, а также в главном проекте *OpenGovData.ru*. Открытые данные – это наиболее актуальная тема по вовлечению граждан в использование публичной информации, раскрываемой органами власти для общественного блага. В мире к подобным заметным проектам можно отнести *Data.gov* (портал открытых данных правительства США. – Т.Р.) и *Data.gov.uk* (аналогичный ресурс правительства Великобритании. – Т.Р.), а также многочисленные проекты, основанные на публикуемой там информации» [5].

“**Открытые данные в России**” (<http://opengovdata.ru/>) – это несколько проектов сбора и хранения официальной информации в открытом виде. Так, в настоящее время здесь работают два проекта: “Консервированное государство” (<http://opengovdata.ru/projects/govarchive/>) и “Школа открытых данных” (<http://opendataschool.ru/>).

В рамках “Консервированного государства” осуществляется регулярная архивация официальной информации (официальных аккаунтов в социальных сетях; официальных сайтов органов власти, официальных лиц и политических партий; исторических данных – ключевых исторических документов и, особенно, баз данных) с целью ее сохранения и обеспечения возможности последующего доступа к ней. Официальной системы архивации в настоящее время не существует, и проект заполняет эту нишу.

В сентябре 2013 г. в Москве начала работать “Школа открытых данных”, созданная по инициативе НП “Информационная культура” (см. ниже) при поддержке “Открытого правительства” (см. выше). Это – серия лекций и семинаров, а также организация регулярных занятий с ведущими

⁸ Подробнее см. раздел “О проекте” (<http://polit.ru/rubric/redakciya/>).

⁹ О целях и задачах Фонда можно узнать на его сайте в разделе “О проекте” (<http://democrator.ru/project/>).

мировыми и российскими экспертами по тематике открытых данных. Миссией Школы является содействие выполнению следующих задач: повышение эффективности управления, увеличение ответственности госслужащих, обеспечение прозрачности финансовой деятельности, доказательное препятствование коррупции, увеличение доверия граждан к работе государственных структур, консолидация в России гражданского общества, повышение качества жизни населения, улучшение инвестиционного климата, развитие экономики знаний, способствование инновациям и научно-техническому прогрессу страны. Тематические публичные занятия проводятся на бесплатной основе¹⁰. В проектах “Открытых данных в России” задействованы две другие созданные И. Бегтиным организации – “Открытое правительство” и “Информационная культура”.

Проект “Гослюди” (<http://goslyudi.ru/>) был создан И. Бегтиным в 2010 г. под эгидой “Полит.ру” для популяризации и стандартизации ведения блогов и участия в социальных онлайн-проектах “государственных людей”: членов Правительства, губернаторов, мэров, чиновников, депутатов, руководителей государственных компаний, экспертов и аналитиков в области электронного государства и электронного правительства. Он задуман как инструмент коммуникации между госслужащими, экспертами, аналитиками и гражданами, которые заинтересованы в их деятельности. Это позволяет, с одной стороны, “гослюдям” оперативно общаться с заинтересованными гражданами, а с другой – гражданам в определенной степени контролировать действия государства и его представителей. Важно создать удобный механизм навигации в этой области.

“Официально” (<http://federalpolit.ru/>) – это монитор официальных новостей: первый в российском сегменте Интернет веб-ресурс, в автоматическом режиме собирающий новости с официальных сайтов органов власти РФ и представляющий возможность подписки на эти новости, в том числе и по региональному принципу. Он направлен на поддержание инициатив Д. Медведева по развитию России в сторону большей открытости и публичности государственной власти в сети Интернет. При этом сам Портал не является официальным сайтом органа власти. Миссия проекта – предоставить пользователям Рунета максимально простой и удобный доступ ко всем новостям органов государственной власти, орга-

низовать информационное пространство российского государства без посредников. В перспективе кроме первичных новостей органов власти планируется обрабатывать базы нормативных документов, упоминания в открытых источниках различных законов, законопроектов, персоналий и госорганов, данные об открытых государственных расходах и бюджетах, статистические показатели, рейтинги, блоги государственных людей.

Проект “Государственная сеть” (<http://govweb.ru/>) создан в целях систематизации и мониторинга публичности государства в сети Интернет. В нем собран каталог официальных сайтов государственных органов и сайтов, разработанных по их заказу, а также собрана база органов государственной власти и государственных структур (как имеющих веб-сайты, так и обходящихся без них) и нормативно-правовые документы, устанавливающие требования к официальным сайтам. На первом этапе были собраны все известные государственные сайты, относящиеся к федеральным органам власти, и часть веб-сайтов, относящихся к региональной власти. Далее планируется включить в каталоги все известные региональные и муниципальные государственные веб-ресурсы, а также сайты коммерческих организаций, подведомственных органам власти (таких как унитарные и казенные предприятия, а также ОАО с существенной долей владения государством).

Неправительственное партнерство “Информационная культура” (<http://infoculture.ru/>) – это негосударственная, некоммерческая организация, целью которой является развитие и популяризация концепций “Открытого государства” и “Открытых данных”. Она основывается на принципе свободы доступа к информации, ее прозрачности и достоверности; стремится к эффективному использованию информации во имя прогресса общества, к поддержке государства в раскрытии информации для большей доступности, прозрачности и подотчетности. Основная цель – вовлечение общества в процесс принятия решений на международном, национальном и муниципальном уровнях; повышение гражданской информированности¹¹.

Проект “РосГосЗатраты” (rosspending.ru) был запущен в 2010 г. по заказу Института современного развития для анализа и мониторинга государственных затрат в РФ. Он предоставляет возможность получать информацию о госконтрактах,

¹⁰ Информацию о Школе открытых данных можно найти на сайте проекта в разделе “О школе” (<http://opendataschool.ru/project/about/>).

¹¹ О деятельности Партнерства рассказывается на сайте Школы открытых данных в разделе “Организации” (<http://opendataschool.ru/project/organizations/>).

заказчиках и непосредственных исполнителях на всех уровнях власти. На сайте в свободном доступе (но с некоторой задержкой) публикуется информация по государственным контрактам (на сегодняшний день – за период 2007–2011 гг.). В отличие от официального сайта госзакупок (*zakupki.gov.ru*), данный проект ориентирован не на планы, а на реальные расходы.

Информационный сервис о госзакупках предлагает также ООО **“Инновационные поисковые технологии” (IST-Budget)**. На сайте компании (<http://www.ist-budget.ru>) агрегируются данные о государственных и частных тендерах, собранные с пяти основных электронно-торговых площадок. Ставится задача создать единое бесплатное информационное пространство для поиска и первичной обработки информации о проводимых в стране госзакупках [9].

Один из самых популярных проектов в области борьбы с коррупцией – портал Алексея Навального **“РосПил”** (<http://rospil.info/>), созданный в 2011 г. Он занимается контролем за расходованием бюджетных средств в сфере государственных и муниципальных закупок. Сайт проводит расследования и публикует информацию о: нечестно проводимых конкурсах; фиктивных сделках; заявках, в которых установленные сроки очевидно не соответствуют объемам работы; нецелевом и неэффективном расходовании средств; продаже госсобственности и др. Помимо сбора информации проводится работа по каждому конкурсу с привлечением экспертов. Сумма контрактов заказов, по которым удалось пресечь нарушения закона за два года работы, превышает 59 млрд. рублей¹². В последнем отчете по проекту¹³ (по состоянию на декабрь 2012 г.) названы следующие цифры: проверено 758 заказов по России, обосновано 242 жалобы (это 83% от рассмотренных по существу). Активисты проекта выигрывают дела в суде (всего было вынесено 20 судебных решений по существу и 11 в пользу “РосПил”), добиваются привлечения чиновников к ответственности, принимают участие в разработке законов (например, Федерального закона о контрактной системе, заменяющего прежний закон о госзакупках ФЗ-94, Закона об ограничении закупки дорогих машин) и т.п. Благодаря широкой популярности проекта для борьбы с коррупцией удалось объединить

интернет-кошельки равнодушных граждан. В будущем предполагается не только продолжение уже начатой работы, но и создание онлайн-системы ведения и публикации жалоб, расширение представительства в регионах. Несмотря на вполне справедливые обвинения в излишней эмоциональности и тенденциозности, проект А. Навального постоянно расширяет поле деятельности, способствует выявлению все новых случаев коррупции разного уровня и способствует укреплению антикоррупционного настроения в российском обществе. Он получил награду Международного конкурса блогов и сетевых сообществ *The BOBs* в номинации “Наиболее полезный для общества ресурс” (награда была присуждена как интернет-пользователями, так и международным жюри).

Блог Навального (*navalny.livejournal.com*) стал победителем в номинации “Лучший блог политика или общественного деятеля”, а запись в этом блоге на тему “Как пият в Транснефти”¹⁴ победила в номинации “Лучшее блог-расследование” конкурса “Блог Рунета 2011”. Другой проект Навального – сайт **“РосЯма”** (<http://rosyama.ru/>), где размещаются фотографии ям, трещин и других повреждений на дорогах. “РосЯма” дает возможность пользователям направлять жалобы в ГИБДД, а после 37 дней (в случае бездействия) генерирует заявления в прокуратуру.

В 2011 г. был создан также портал **“РосКом-Взятка”** (<http://roskomvzyatka.com/>), направленный на выявление и огласку случаев коррупции. Информацию на нем может разместить любой интернет-пользователь анонимно. По состоянию на начало 2013 г. ресурс располагал информацией более чем о 200 млн. руб. взяток на территории России (текущие данные отображались на общем счетчике портала). Однако в 2013 г. этот сайт прекратил свою работу.

В марте 2011 г. депутат Екатеринбургской городской думы Леонид Волков запустил проект **“ДалСлово.ру”** (*DalSlovo.ru*) – своего рода “систему контроля над обещаниями”, данными в ходе предвыборной борьбы или во время выступлений политиков. На портале публикуются как сами обещания (к примеру, отремонтировать дорогу или выделить многодетным семьям участки земли), так и обещанные сроки их выполнения. В июне 2011 г. Л. Волков и президент Института развития и модернизации общественных связей Ф. Крашенинников представили книгу “Облачная демократия” о перспективах развития института

¹² Финансовые и другие данные о деятельности “РосПила” представлены на его сайте в разделе “О сайте” (<http://rospil.info/about>) и др.

¹³ Отчет в виде слайдов представлен на сайте “РосПила” (<http://www.slideshare.net/ros-pil/2011-2012-15696503#btnPrevious>).

¹⁴ Подробнее см. блог А. Навального (<http://navalny.livejournal.com/526563.html>).

выборов и принципов демократии при помощи информационных технологий. Под “облачной демократией” авторы подразумевают систему “распределенного принятия решений большой группой людей ... [и сочетающей] в себе лучшие черты прямой и представительной демократии” [18]. Это синоним расхожего термина *Liquid Democracy* (“подвижная демократия”), введенного в общественно-политический оборот Пиратской партией Германии. По мнению авторов, “в условиях авторитарного общества именно онлайн-деятельность остается единственной возможностью координировать усилия значительного числа людей по всей стране” [19]. “Практическим упражнением” стал интернет-проект “**Демократия-2**” (www.democratia2.ru), который имеет непосредственное отношение к изложенным в книге идеям (презентация сайта состоялась в октябре 2012 г.). Сайт предоставляет “готовую инфраструктуру для любого объединения и единую, открытую для всех площадку... публичных дебатов” для политических партий и религиозных конфессий, возможности создания экспертных советов, общественных объединений и хозяйственных групп¹⁵. В рамках проекта издается электронная газета “Демократия сегодня” (<http://www.democratia2.ru/home/today>).

Серьезным событием в области развития ЭД “снизу” стали **выборы 2012 г. в Координационный совет (КС) российской оппозиции** (<http://www.cvk2012.org/>). Лидеры оппозиции подчеркивали, что “Координационный совет должен стать первым легитимно избранным органом в России, в отличие от Госдумы и законодательных органов более низкого уровня, которые ... избирались с нарушениями, подрывающими доверие к результатам выборов”. Выборы проходили в течение трех дней: с 20 по 22 октября 2012 г. Всего для участия в голосовании было зарегистрировано 170 012 избирателей, процедуру верификации прошли 97 727 человек, а общее число проголосовавших составило 81 801 человек [2]. Концепция выборов была основана на принципе прозрачности и предусматривала голосование через Интернет. За несколько месяцев до этих выборов Л. Волков и А. Навальный изучили опыт Эстонии и признали электронное голосование эффективным и технически возможным.

В 2012 г. группа юристов, журналистов и неравнодушных граждан создала при поддержке “Лиги

избирателей” проект “**Все в Суд!**” (vsevsud.org), адресованный тем, кто готов бороться за честные выборы в России, отстаивать свое право на голос и конституционные гарантии свободного волеизъявления граждан. В июне 2012 г. первые 160 заявлений о нарушениях в ходе выборов были направлены в Краснопресненский суд Москвы. Однако данному проекту не удалось удержаться на плаву длительное время, и в настоящее время его сайт не работает.

В то же время, несмотря на все существующее разнообразие механизмов “народной” электронной демократии, на сегодняшний день в России нет единой системы для обсуждения значимых общественно-политических вопросов и законопроектов. Существует множество различных интернет-форумов, где имеются самые разнообразные функции: создание новой темы, обсуждение, консультации, голосование, выборы, делегирование своего голоса, петиции и др. В действительности, многие частные проблемы уже решаются благодаря этому инструментарию (наиболее ответственными по праву можно считать онлайн-петиции, собравшие необходимое число подписей в Интернете, и массовые электронные обращения в органы государственной власти). Однако по большому счету ситуация пока напоминает “игру в демократию”, поскольку такие действия не имеют истинной силы закона и почти не отражаются на принятии политических решений.

ПЕРСПЕКТИВЫ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ В РОССИИ

Будет ли развитие электронной демократии в России происходить в русле основных мировых тенденций? На этот вопрос нет определенного ответа. С одной стороны, основанный на научно-техническом прогрессе процесс не имеет обратного развития: механизмы ЭД неизбежно будут совершенствоваться. С другой стороны, это развитие может вполне эффективно сдерживаться идеологическими рычагами – в той мере, в которой власть сочтет это необходимым.

На одном из первых в мире форсайтов по развитию электронной демократии, проведенном в 25 февраля 2012 г. в Москве (порядка 70 профильных активных экспертов), а также на сессиях Форсайта России (<http://форсайтроссия.рф/>) в феврале 2012 г. в Москве и 20 регионах страны (в общей сложности около 1000 экспертов) был создан “образ желаемого будущего”. Эксперты выделили следующие наиболее вероятные тренды, технологии и законы, которые можно отнести к области ЭД [3]. Предполагалось, что к 2013 г.

¹⁵ О возможностях использования этой интернет-площадки можно узнать на соответствующем сайте по ссылке “Примеры использования проекта” (<http://www.democratia2.ru/help/cases>).

с высокой вероятностью произойдет введение универсальной *ID*-карты, что повлечет за собой создание центров идентификации для населения (подтверждение персональных *ID* на основе центрального процессора). Это создаст возможность для легитимации электронного голосования, законодательного приема голосов граждан через Интернет. Станет возможным прямое участие граждан в принятии решений с использованием ИСТ. Получат развитие системы обнародования факта правонарушения в Интернете и отслеживания онлайн-реагирования на них официальных полномочных органов. К 2014 г. появятся рабочие версии технологий “электронного референдума” и будет проведен онлайн-съезд политической партии. Возникнут сервисные базы данных для хранения информации о собственности и договорных актов. К 2015 г. охват мобильными электронными устройствами достигнет 95–100%, с их помощью можно будет голосовать. Развитие сети датчиков (сенсоров, видеокамер, систем контроля доступа) в городах приведет к росту обмена информацией о жизни общества, что будет способствовать снижению анонимности при тайном голосовании. Появятся технологии виртуального присутствия с удостоверением личности. Возникнут саморегулируемые организации экспертов с институционализированным влиянием на госуправление (“*liquid*”, прозрачная экспертократия). Эксперты прогнозируют появление законопроектов: “Об электронном голосовании на выборах депутатов, президента”, “Законопроекта о правах электронной личности” – расширение законопроекта о персональных данных; “Законопроекта о праве на доступ в Интернет как одного из базовых прав человека”. К 2016–2017 гг. высока вероятность введения электронного голосования для всех граждан, а также появления специальных программно-лингвистических средств для отсева некачественных предложений при обсуждении проектов, решений органов власти. Начнется внедрение в госуправление автоматизированных систем принятия типовых решений. Прогнозируется принятие законопроекта “О выборности государственных служащих на должности, связанные с принятием решений” и “Онлайн-рейтингование работы госслужащих” с влиянием результатов на оценку работы в занимаемой должности. К 2020 г. эксперты прогнозируют, что информационная грамотность граждан РФ составит 95%, более 90% помещений будут оборудованы высокоскоростным доступом к Сети по оптоволокну (или более быстрой технологии), что позволит повсеместно использовать электронную цифровую подпись (ЭЦП) для идентификации личности.

Возможно, будут использоваться технологии принудительной авторизации на сайтах. Это даст прямое участие граждан в жизни и управлении через электронное интернет-голосование (“электронное соучаствующее управление”) – до 90% общих вопросов будет решаться через Интернет. Возможно, возникнут “цифровые мертвые души”. Появятся законопроекты “Об идентификации и виртуальных выборах”, полностью легитимирующих онлайн-выборы; “О виртуальной оценке населением деятельности правительства” (легитимации непрерывной виртуальной оценки деятельности правительства); “О прямой демократии и правилах отчуждаемости голоса гражданина” (возможность голосовать самому или делегировать голос эксперту при принятии решений); “Об участии экспертного сообщества с правом голоса при принятии государственных решений” [14].

По результату на конец 2013 г. утвердительно можно говорить о частичной реализации одного из прогнозов – развитии системы обнародования факта правонарушения в Интернете и отслеживания онлайн-реагирования на них официальных полномочных органов (см. выше – ЭД “снизу”).

В 2011 г. была создана международная организация «Партнерство “Открытое правительство”» (*Open Government Partnership, OGP*). Точкой отсчета для Партнерства стало 20 сентября 2011 г., когда восемь стран (США, Бразилия, Индонезия, Мексика, Норвегия, Филиппины, Южная Африка, Великобритания) поддержали Декларацию открытого правительства. В настоящее время число членов достигло 63. Официальными целями международного партнерства были названы: повышение прозрачности деятельности правительств, привлечение граждан к государственному управлению и борьба с коррупцией. Пять основных задач *OGP* таковы: улучшение работы государственных органов; усиление их подотчетности; повышение эффективности управления государственными ресурсами; создание более безопасного общества; улучшение корпоративной отчетности.

Заявка на вступление России была официально подана во время первой ежегодной встречи *OGP* в апреле 2012 г. в Бразилии, чему способствовал лично Д. Медведев еще будучи на посту президента. Участие РФ в работе этой организации курирует Правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства (рабочая группа была сформирована еще в феврале 2012 г.). В соответствии с пятью задачами организации, был составлен российский Национальный план действий (обязательства в области

повышения открытости и подотчетности, которые государство разрабатывает при обязательном участии представителей гражданского общества и обязуется реализовать в течение одного-двух лет)¹⁶. Однако в середине 2013 г. в российских СМИ появилась информация о том, что Россия официально отказалась от вступления в *OGP*. Об этом было заявлено в сообщении, опубликованном на официальной странице организации в *Twitter*: «Мы подтверждаем, что Россия отозвала свою заявку на вступление в Партнерство “Открытое правительство”». По словам одного из экспертов “Открытого правительства” И. Бегтина, официального подтверждения отказа от участия в *OGP* с российской стороны пока не поступало: “Мы и еще несколько НКО участвовали в разработке национального плана вступления. Он был подготовлен, и затем началась процедура вступления. До какого этапа она была реализована, я не знаю, но процесс затянулся, что вызывало у нас разочарованность. А теперь появилась информация об отзыве заявки”. Источник газеты “Известия”,

близкий к “Открытому правительству”, предположил, что после прихода в Кремль нового президента логика такого шага вполне очевидна: “Один президент заявил, что будет вступать, а другой об этом ничего не говорил. Но то, что Россия отзывает заявку, – плохой сигнал” [11]. Официально РФ до сих пор не числится в списке членов *OGP* [8]. Точные причины этого до конца не известны, однако их идеологическая природа вполне понятна: необходимость соответствовать международным критериям “открытости” форсирует процесс, к которому российская власть, очевидно, пока не готова.

Хотя “альтернативная” электронная демократия в России уже стала весомым общественно-политическим фактором, ей придется пройти еще долгий и тернистый путь “легализации” прежде, чем она сможет составить органичное целое с государственными инициативами в этой области. Развитие ЭД происходит не само по себе, а в русле формирования активного гражданского общества. Никакие технические новшества сами по себе не способны заместить этот процесс, равно как и преодолеть сопротивление правящей элиты, если она не готова играть по новым правилам.

¹⁶ Взаимодействию России и *OGP* посвящен специально созданный российский сайт (<http://www.ogp-russia.ru/sample-page/>).

REFERENCES

1. Bashlykova N. Elektronnaya demokratiya dlya “proverennykh grazhdan” [E-Democracy for the “Tried Citizens”]. *Kommersant.ru*, 28.05.2012 (Башлыкова Н. Электронная демократия для “проверенных граждан”. *Коммерсант.ru*, 28.05.2012). Available at: <http://www.kommersant.ru/doc/1945366> (accessed 14.01.2014).
2. *Elektronnaya demokratiya: grazhdane i vlast'* [E-Democracy: the Citizens and the Power]. *Institut sovremennoy istorii*, November 9, 2012 (*Электронная демократия: граждане и власть*. Институт современной истории, 9 ноября 2012 г.). Available at: <http://www.imrussia.org/ru/society/330-e-democracy-citizens-and-the-state> (accessed 23.01.2014).
3. *Forsait ED svodnaya* [Forsight ED Summary] (*Форсайт ЭД сводная*). Available at: <http://goo.gl/frGOS> (accessed 03.02.2014).
4. Granik I., Nagornyykh I. Elektronnaya demokratiya vzyata pod upravlenie [E-Democracy is Taken under Control]. *Kommersant.ru*, 02.07.2012 (Граник И., Нагорных И. Электронная демократия взята под управление. *Коммерсант.ru*, 02.07.2012). Available at: <http://www.kommersant.ru/doc/1971860> (accessed 31.01.2014).
5. *Ivan Begtin, sozdatel' projektov v oblasti publichnogo otkrytogo gosudarstva* [Ivan Begtin, the Project Creator in the Field of Public Open State] (*Иван Бегтин, создатель проектов в области публичного открытого государства*). Available at: <http://lenta.ru/conf/begtin> (accessed 31.01.2014).
6. Makarov S. Reiting razvitiya IKT: v fokuse Rossiya [ICT Development Rating: Russia in Focus]. *Obzor CSNews/Analitika za 2013 god.* (Макаров С. Рейтинг развития ИКТ: в фокусе Россия. *Обзор CSNews/Аналитика за 2013 год*). Available at: http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2013/articles/rejting_razvitiya_ikt_v_fokuse_rossiya/ (accessed 23.01.2014).
7. Medvedev: Internet pomozhet privesti Rossiyu k “pryamoi” demokratii [Medvedev: Internet Will Help Lead Russia to the “Direct” Democracy]. *RIA Novosti*, 28.05.2010. (Медведев: Интернет поможет привести Россию к “прямой” демократии. *РИА Новости*, 28.05.2010). Available at: <http://ria.ru/society/20100528/239678643.html> (accessed 23.01.2014).
8. *Participating Countries*. Available at: <http://www.opengovpartnership.org/countries> (accessed 31.01.2014).
9. Polyak Yu. Elektronnaya demokratiya, vid snizu [E-Democracy, View from Below]. *Informatsionnye resursy Rossii*, 2011, № 6. (Поляк Ю. Электронная демократия, вид снизу. *Информационные ресурсы России*, 2011,

- № 6). Available at: http://www.aselibrary.ru/digital_resources/journal/irr/irr2725/irr27253606/irr272536063607/irr2725360636073615/ (accessed 29.01.2014).
10. Putin V. Demokratiya i kachestvo gosudarstva [Democracy and the Quality of the State]. *Kommersant.ru*, 06.02.2012. (Путин В. Демократия и качество государства. *Коммерсант.ру*, 06.02.2012). Available at: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753> (accessed 23.01.2014).
 11. Rossiya otkazalas' ot vstupleniya v mirovye "Otkrytoe pravitel'stvo" [Russia Disclaimed Joining the World "Open Government"]. *Izvestiya*, 19.05.2013. (Россия отказалась от вступления в мировое "Открытое правительство". *Известия*, 19.05.2013). Available at: <http://izvestia.ru/news/550552> (accessed 31.01.2014).
 12. Rovinskaya T. Elektronnyaya demokratiya v teorii i na praktike [E-Democracy in Theory and Praxis]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2013, № 12, pp. 84-96. (Ровинская Т. Электронная демократия в теории и на практике. *Мировая экономика и международные отношения*, 2013, № 12, сс. 84-96.)
 13. Sakoyan A. Shkola otkrytykh dannykh: obrazovatel'nyi eksperiment [Open Data School: the Educational Experiment]. *Polit.ru*, 23.01.2014. (Сакоян А. Школа открытых данных: образовательный эксперимент. *Полит.ру*, 23.01.2014). Available at: http://polit.ru/article/2014/01/23/open_school/ (accessed 29.01.2014).
 14. Taktaev S. Elektronnyaya demokratiya v Rossii: obraz zhelaemogo buduschego [E-Democracy in Russia: the Desired Future Shape]. (Тактаев С. *Электронная демократия в России: образ желаемого будущего*). Available at: <http://taktaev.ru/c/Elektronnyaya-demokratiya-v-Rossii-obraz-zhelaemogo-buduschego> (accessed 3.02.2014).
 15. *United Nations E-Government Development Database*. Available at: <http://unpan3.un.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx> (accessed 26.01.2014).
 16. *United Nations E-Government Survey 2012. E-Government for the People*. Available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf> (accessed 26.01.2014).
 17. *V natsional'nykh interesakh. Elektronnoe pravitel'stvo. Informatsionnoe obshchestvo dlya povysheniya kachestva zhizni rossiyan* [In National Interests. E-Government. Information Society to Raise the Life Quality for Russians]. (*В национальных интересах. Электронное правительство. Информационное общество для повышения качества жизни россиян*). Available at: <http://www.rostelecom.ru/projects/egov/information-society/> (accessed 20.01.2014).
 18. Volkov L., Krashenninikov F. *Oblachnaya demokratiya* [Liquid Democracy]. Ekaterinburg, October 2010 – May 2011. (Волков Л., Крашенинников Ф. *Облачная демократия*. Екатеринбург, октябрь 2010 – май 2011 г.). Available at: <http://www.cdem.ru/> (accessed 31.01.2014).
 19. Volkov L., Krashenninikov F. *Oblachnaya demokratiya stala blizhe* [Liquid Democracy Became Closer]. *Vedomosti*, 29.10.2012. (Волков Л., Крашенинников Ф. *Облачная демократия стала ближе*. *Ведомости*, 29.10.2012). Available at: http://www.vedomosti.ru/opinion/news/5480361/prinuditelnaya_chestnost (accessed 31.01.2014).

RUSSIAN E-DEMOCRACY MODEL IN INTERNATIONAL CONTEXT

(MEMO Journal, 2014, no 8, pp. 76-90)

ROVINSKAYA Tatiana Leonidovna, Ph.D. (Political Science), Senior Researcher, Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO RAN), Russian Federation, 117997 Moscow, Profsoyuznaya str., 23 (mirtania@rambler.ru).

The article analyses special features and the prospects of E-Democracy (in particular E-Government) mechanisms development in Russia in the context of world trends. Two parallel processes are being thoroughly examined.

The official state E-Democracy development policy (E-Democracy "from above") covers objections, statements, official documents and institutions created by the Russian Government in the described field. These achievements reflect Russia's positions in international ratings. As concluded, the Russian Government mostly focuses on E-Government development, though also declares the implementation of the real E-Democracy mechanisms (like E-Elections, E-Participation in political decision-making) in the future.

The so called E-Democracy "from below" consists of the civil society initiatives in forcing political and financial transparency of the state affairs, fighting corruption. Individuals and civic organizations in Russia develop the network of related Internet-sites focusing on different e-democratic mechanisms. It compensates and sometimes replaces the official state policy in this field.

The future of E-Democracy in Russia depends not only on technical progress, but also on successful integration of the official and civic initiatives.

Keywords: E-Democracy, E-Government, E-Voting, E-Participation, E-Elections, civil society.