

«Электронное участие» в России: новый инструмент взаимодействия государства и общества или электронная потемкинская деревня?

Статья рекомендована С. Ф. Гребениченко 29.01.2016.



**ВОЛОШИНСКАЯ Анна
Аскольдовна**

*Старший научный сотрудник
лаборатории экономики
знаний Института
прикладных экономических
исследований Российской
академии народного
хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ*

Аннотация

В России все шире распространяются веб-ресурсы для электронного участия — онлайн-голосований, обсуждения законопроектов, подачи электронных обращений и петиций. Возникает обоснованный вопрос: насколько эффективно они работают? Автор анализирует существующие в России ресурсы с точки зрения их влияния на принятие государственных решений. Формулируется вывод, что демократизация действительно происходит, но сфера влияния граждан на решения властей крайне ограничена.

Ключевые слова:

электронная демократия, электронное участие, электронное консультирование, электронные петиции, онлайн-голосования, Российская общественная инициатива.

Электронное участие в России

За последние годы в Российской Федерации все шире распространяются веб-ресурсы для «электронного участия» — онлайн-голосований, обсуждений законопроектов, подачи электронных петиций и т. д. Но насколько эффективно они работают? Может быть, вместо электронной демократии мы являемся свидетелями появления очередной электронной потемкинской деревни [1]?

Эти вопросы уже обсуждались в научных работах. Как правило, ресурсы электронного участия рассматриваются как шаг вперед на пути демократизации государственного управления и формирования постиндустриального общества [2]. Предпосылки для этого в России уже сформированы, что создает основу развития самоуправления и реализации основных гражданских прав и свобод [3]. В то же время в литературе указывается на ряд серьезных проблем [4–7]: запуск государством проектов, служащих в основном интересам власти; разрыв в обеспеченности доступа к интернету — как между регионами, так и между социальными группами, что делает выборку пользователей онлайн-голосований нерепрезентативной; сопротивление чиновников; недостаточную активность граждан вследствие недоверия к власти, социальной апатии, отсутствия пропаганды электронного участия и т. п. Критикуется и сама идея электронной демократии: «электронное участие» открывает доступ к принятию общественно важных решений носителям маргинальных, националистских и экстремистских взглядов [8].

Более радикальная позиция состоит в том, что электронная демократия носит фиктивный характер: электронное взаимодействие общества и власти рассматривается как виртуальная игра, где

граждане выступают в роли геймеров, а государство — организатора игры [9]. Место реального государства занимает его искусственный образ, имеющий отдаленное отношение к реальности. Контакт граждан и власти — иллюзия, за исключением случаев непосредственного оказания государственных услуг в электронном виде. Следовательно, электронная демократия — не более чем массовая компьютерная игра, приводящая к появлению нового феномена «игровой демократии». По мнению некоторых авторов, в России строится электронная потемкинская деревня: реализуются официозные проекты электронного участия, которые не оказывают влияния на государственную политику [10]. Фигурирует и иная точка зрения: ни «потемкинской е-деревни», ни электронной демократии в России вообще нет, существующие электронные веб-ресурсы сводятся к «оцифровке традиционных бюрократических практик, решению технических задач» и превалированию ведомственных интересов [11].

Электронное участие в мире: проблемы развития

Неоднозначные оценки «электронного участия» приводятся и в последних зарубежных работах. Так, в 2015 г. вышло исследование южнокорейских ученых, основанное на эконометрическом анализе данных по 125 странам мира [12]. Анализ показал статистически значимую корреляцию между степенью «электронного участия» граждан и группой индикаторов, характеризующих развитие информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), демократии, политических институтов и человеческого капитала (грамотность, образование, доход и т. д.)¹. Наиболее высокая степень «электронного участия» характерна только для стран, где одновременно развиваются и ИКТ, и демократические свободы, и политические институты. Более того, высокая степень развития ИКТ без наличия работающих политических институтов создает угрозу самому существованию демократии.

Но даже высокая степень развития ИКТ, демократии и политических институтов автоматически не приводит к высокому качеству «электронного участия» [13]. Большинство проектов в этой области, особенно в США, основаны на предположении, что поведение граждан рационально и независимо и что в обществе уже сформировано единое понимание актуальных проблем и путей их решения. В реальности все не так: общество расколото, в нем присутствуют разные социальные, религиозные и национальные группы, легко подверженные политическому влиянию, а подлинную демократию вытесняет организованное манипулирование общественным мнением. Поэтому для развития «электронного участия» предлагается переосмыслить традиционные представления о том, кто и зачем участвует в «электронных» проектах, и отказаться от иллюзии существования единого и объективного гражданского общества.

Другое видение ситуации представляет аналитический отчет 2015 г., выполненный по заказу Европейского Парламента: делается вывод, что

¹ На основе данных ООН, Международного союза электросвязи (ITU) и Freedom House.

«электронное участие» только формируется и нуждается в дальнейшем изучении [14]. Пока же лишь треть (35%) правительственных веб-сайтов информирует граждан о возможности участия в разработке политики, причем зачастую корпоративная культура бюрократии препятствует «электронным инновациям» в государственном управлении, а положительные эффекты «электронного участия» явно переоценены.

Федеральные веб-ресурсы электронного участия в России

Если судить формально, на государственном уровне для развития электронного участия сделано уже много: работают веб-портал Российской общественной инициативы (www.goi.ru, далее — РОИ)¹, веб-сайт для обсуждения законопроектов Государственной думы (veche.duma.gov.ru) и Федеральный портал проектов нормативных правовых актов (regulation.gov.ru)². Однако при ближайшем рассмотрении оказывается, что организацию взаимодействия власти и общества эти веб-ресурсы выполняют не в полной мере.

Итоги работы РОИ парадоксальны. С одной стороны, этот портал востребован обществом: на момент написания данной статьи³ на портале размещено более 7 тыс. инициатив. С другой стороны, нет явной связи между итогами голосования за петиции и реакцией властей. Так, за два года работы портала необходимый для рассмотрения 100-тысячный порог голосов преодолели девять федеральных инициатив, из которых статус закона получила только одна — «Запрет чиновникам и сотрудникам компаний с государственным участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1,5 миллионов рублей»⁴. В то же время реализованы одиннадцать других петиций (8 федеральных и 3 муниципальных), не набравших необходимого порога голосов (рис. 1).

Даже единственную «победу» РОИ, запрет на госзакупки дорогих автомобилей, вряд ли можно назвать прямым результатом работы портала. Во-первых, инициатива была реализована только через два года после преодоления 100-тысячного порога голосов, да и то с поправками, повышающими предельную стоимость приобретаемых автомашин; во-вторых, аналогичные предложения многократно обсуждались как до создания РОИ, так и после достижения «победившей» инициативой 100-тысячного порога голосов.

Вторым государственным веб-ресурсом, созданным для электронного информирования и консультирования в конце 2013 г., стал портал regulation.gov.ru. Портал содержит проекты нормативно-правовых актов федеральных органов власти, а также отчеты о проведении оценки регулирующего воздействия и антикоррупционной экспертизы законопроектов⁵. В настоящий момент на портале regulation.gov.ru размещено 28794 законопроекта,

¹ Интернет-ресурс создан во исполнение указа Президента РФ от 4 марта 2013 года № 183 и Указа Президента РФ № 601.

² Создан во исполнение Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 постановлением Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851.

³ 1 февраля 2016 г.

⁴ Ограничения на стоимость приобретаемых работ, товаров, услуг, в том числе автомобилей, установлены постановлениями Правительства РФ от 20 октября 2014 г. № 1084 и от 2 сентября 2015 г. № 927.

⁵ Во исполнение Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601, Постановлений Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851, от 17 декабря 2012 г. № 1318, от 16 мая 2011 г. № 373 и др.

из которых 1688 (5,9%) были просмотрены более 100 раз. Таким образом, можно сделать вывод о выполнении веб-ресурсом функции электронного информирования. Электронное консультирование на портале regulation.gov.ru менее популярно: из 27135 законопроектов отклики получили только 277, то есть менее 1%¹.

Третьим федеральным проектом электронного консультирования можно назвать сайт Государственной думы (veche.duma.gov.ru), созданный в 2013 г. До сих пор веб-ресурс находится в стадии отладки, чем можно объяснить его низкую популярность: за два года на veche.duma.gov.ru зарегистрировалось менее 3 тыс. человек и было обсуждено только 12 законопроектов.

Список федеральных проектов электронного консультирования мог бы быть намного длиннее. Так, в начале 2015 г. планировалось запустить портал для подачи электронных петиций в Государственную Думу (peticii.parlament.gov.ru), куда могли бы направлять обращения все граждане России. Предполагалось, что петиции, получившие широкую народную поддержку, будут направляться в Совет Госдумы, откуда поступят в соответствующий профильный комитет. К сожалению, на момент написания данной статьи этот проект еще не был реализован.

Некоторые порталы «электронного участия» были созданы, но потом закрыты: это ресурс «Электронная демократия» (e-democrata.ru), предназначенный для обсуждения законопроектов и важных социальных инициатив, и проект электронного парламента «Думаем вместе» (dumaem-vmeste.ru/best). Если аналогом «Электронной демократии» можно считать порталы РОИ и Государственной думы, то второй проект аналогов не имеет, но закрыт, и перспективы его реализации даже не обсуждаются. А ведь на портале электронного парламента предполагалось публиковать полные отчеты о деятельности

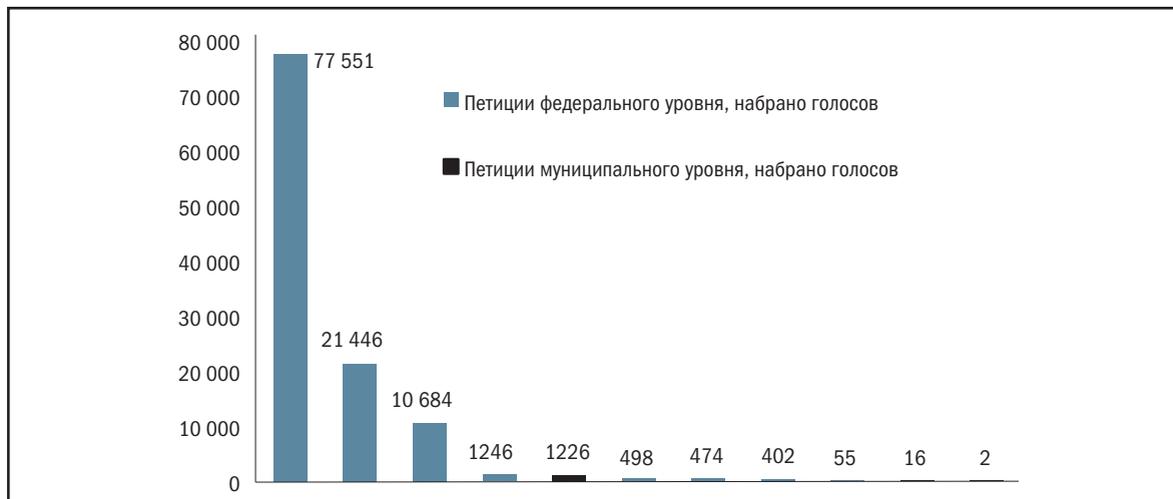


Рис. 1. Количество голосов, набранных реализованными петициями РОИ

¹ Оценка на основе анализа самых посещаемых законопроектов; отклики на законопроекты можно отправлять напрямую разработчику НПА, поэтому, возможно, их больше.

каждого депутата, каждой фракции и каждого думского комитета или комиссии; вести прямые трансляции заседаний Думы; раскрывать данные о доходах, расходах и имуществе депутатов и членов их семей. Кроме того, электронный парламент должен был включать механизм отзыва нерадивого депутата на основании онлайн-голосования граждан. Но, видимо, идея публичности работы Государственной думы так и не нашла понимания ни в Правительстве Российской Федерации, ни в самой Думе.

Завершая обзор федеральных ресурсов электронного участия, стоит отметить новый и достаточно быстро развивающийся сегмент — проекты федеральных органов исполнительной власти. Как правило, это веб-ресурсы электронного информирования и электронного консультирования.

Например, Федеральная служба по труду и занятости открыла портал Онлайнинспекция.рф, позволяющий направить жалобу в трудовую инспекцию и получить консультацию по трудовому праву. Федеральная налоговая служба создала на своем веб-сайте (nalog.ru) сервисы для определения статуса поданного обращения и принятого по нему решения. Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России запустило группу сервисов электронного информирования, предназначенных для проверки наличия неуплаченных штрафов и статуса регистрации транспортного средства, водительских удостоверений и транспортных средств (www.gibdd.ru/check). Московская дорожная инспекция открыла аналогичный портал (avtokod.mos.ru), содержащий опции для приема жалоб автомобилистов, проверки и оплаты штрафов, проверки статуса регистрации автомобиля, проверки статуса водителя, записи на медкомиссию и т. д. Можно привести много подобных примеров.

Муниципальные и региональные веб-ресурсы электронного участия

На муниципальном и региональном уровне органы власти активно взаимодействуют с обществом онлайн, реагируя на жалобы, просьбы и обращения граждан. Правда, решаемые проблемы в основном носят частный характер.

Так, одним из самых посещаемых проектов электронного участия стал портал правительства Москвы «Активный гражданин» (ag.mos.ru), запущенный в мае 2014 г. Проект был признан одним из лучших приложений в номинации «Государство и общество» национальной «Премии Рунета» и отмечен рядом международных премий.

Несмотря на сравнительно короткий срок работы портала, на 1 мая 2015 г. на нем уже зарегистрировались более 1 млн человек, или примерно 10% взрослого населения Москвы¹. По состоянию на 1 февраля 2016 г., «Активный гражданин» провел 1279 голосований, обработав более 40,5 млн голосов. В то же время электронные референдумы «Активного гражданина» не затрагивают существенных вопросов управления городом, а касаются главным образом городского благоустройства, дизайна станций метро, организации

¹ По данным годового отчета проекта «Активный гражданин», май 2015 г.; численность взрослого населения Москвы – по данным Мосгорстата за 2014 г.

досуга и праздничных гуляний, режима работы школ и поликлиник и т. д., причем москвичи могут выбирать только из одобренных властями вариантов решений. Фактически, речь идет о выборе гражданами опций при оказании государственных услуг.

Аналогичные проекты создаются в других российских городах: с августа 2015 г. в тестовом режиме запущен проект электронных опросов «Я решаю!» города Тюмени (ir.tyumen-city.ru), а в 2016 г. такой же ресурс планируется открыть в Екатеринбурге.

Заработали муниципальные веб-ресурсы для подачи электронных жалоб и обращений. Например, портал «Наш Санкт-Петербург» (gorod.gov.spb.ru) принимает обращения граждан о проблемах жилищно-коммунального хозяйства, благоустройстве города, нарушениях законодательства и т. д. Похожие функции выполняют веб-ресурсы Татарстана «Народный контроль» (uslugi.tatarstan.ru/open-gov), «Москва наш город» (gorod.mos.ru), «Электронный регион» в Омске (Электронный регион.рф), портал Московской области «Добродел» (vmeste.mosreg.ru) и т. д.

Созданы веб-ресурсы для повышения прозрачности и открытости бюджетов субъектов Российской Федерации: «Открытый бюджет Москвы» (budget.mos.ru), «Открытый бюджет Московской области» (mosreg.ifinmon.ru), «Открытый бюджет» Норильска (www.norilsk-city.ru/29460/index.shtml) и др.

Веб-ресурсы электронного участия, созданные обществом

Пока ряд государственных проектов электронного участия находится в стадии разработки и тестирования, уже функционируют десятки их аналогов, созданных гражданами и негосударственными организациями. В первую очередь это веб-ресурсы для подачи жалоб и рекламаций, связанных с плохой работой коммунальных служб, нарушением прав потребителей, благоустройством города, ремонтом дорог и т. д. В качестве типовых примеров можно привести проекты «Сердитый гражданин» (www.angrycitizen.ru) и РосЖКХ (roszkh.ru).

Заработали десятки ресурсов для решения более узкого круга задач, в числе которых ликвидация несанкционированных свалок (www.ecofront.ru), помощь жертвам стихийных бедствий (pozar-ru.livejournal.com), поиск пропавших людей (lizaalert.org), устранение физических барьеров для инвалидов (www.rosdostup.ru) или нарушений на выборах (www.kartanarusheniy.org).

Отдельного внимания заслуживают порталы для подачи электронных петиций, аналоги РОИ, такие как Change.org, Onlinepetition.ru, Демократор.ру (democrator.ru), Наше мнение (mypetition.ru), Народная инициатива КИРФ (ni.kprf.ru) и т. д. Большинство из них принимают и петиции, направленные на изменение законодательства, и просьбы решить отдельную проблему — спасти музей, устранить нарушение в работе ЖКХ, помочь конкретному человеку и т. д. Но на практике удается решить, в основном, локальные проблемы, а случаев изменения федерального законодательства пока единицы.

Чем больше веб-ресурс может влиять на государственное управление, тем хуже он работает

Сегодня электронную демократию в России можно сравнить с пирамидой (рис. 2). На вершине располагаются федеральные веб-ресурсы, с помощью которых общество могло бы значительно влиять на разработку и изменение законодательства по достаточно широкому кругу вопросов. Однако механизм учета высказанных мнений не создан, и *общество практически ни на что не влияет* (за отдельными исключениями).

На следующем уровне — муниципальные электронные референдумы. Здесь обществу предоставляется право выбора, но только по узкому кругу вопросов, причем из вариантов, одобренных властями. *Демократизация управления действительно происходит, но сфера влияния граждан на решения властей крайне ограничена.*

На нижнем уровне пирамиды общество восполняет провалы государства и создает веб-ресурсы, которые успешно конкурируют с государственными ресурсами или вообще не имеют государственных аналогов. Пока эти ресурсы не оказывают существенного влияния на изменение законодательства, хотя первые прецеденты уже есть. При этом общество, как правило, создает проекты электронного взаимодействия раньше государства, эффективнее государства и более адресно, что говорит *о перспективах демократизации государственного управления снизу, усилиями гражданского общества.* Что касается всех уровней власти (федерального, регионального и муниципального), более-менее эффективно работают только веб-ресурсы для решения локальных проблем.

Итак, анализ российской практики подтверждает результаты зарубежных исследований [12–14]: хотя в России динамично развиваются ИКТ, отсутствие демократических институтов приводит к формальному характеру «электронного участия», которое во многих случаях сводится к выбору параметров оказания государственных услуг.

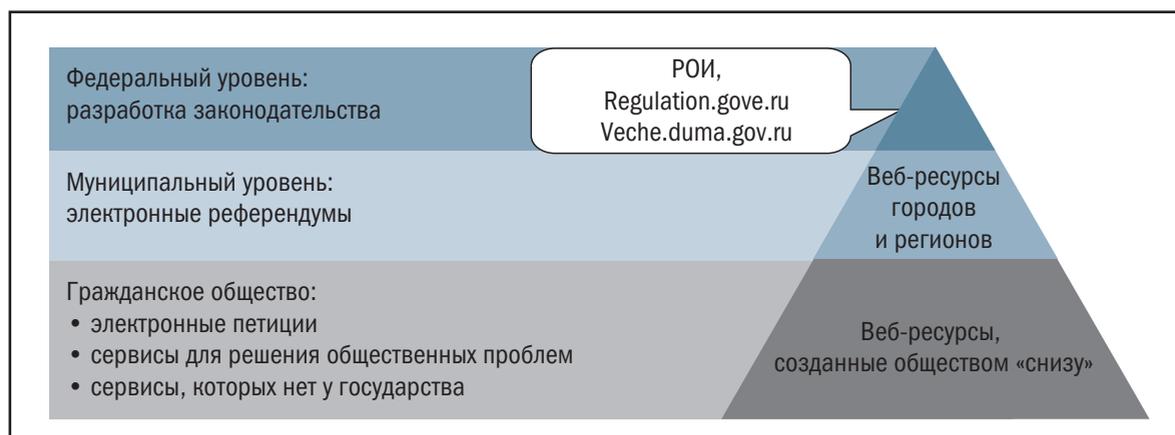


Рис. 2. Пирамида электронной демократии

ЛИТЕРАТУРА

1. KATCHANOVSKI I., LA PORTE T. **Cyberdemocracy or Potemkin E-Villages? Electronic Governments in OECD and Post-Communist Countries** // *International Journal of Public Administration*. 2005. № 68. P. 665–681.
2. ЛАВРИК Н. В. **Теоретические концепции информационного общества как предпосылки к зарождению электронной демократии** // *Вестник Забайкальского государственного университета*. 2014. № 11. С. 56–65.
3. ОМЕЛИЧКИН О. В. **Электронная демократия: понятие, проблемы** // *Вестник Кемеровского государственного университета*. 2014. № 1–2 (57). С 86–89.
4. ДЕМУШИНА О. Н. **Электронное участие граждан как форма взаимодействия власти и общества** // *Карельский научный журнал*. 2015. № 1 (10). С. 114–117.
5. ЛАЗАРИЧЕВА Е. С. **Муниципальный уровень электронной демократии: теоретические и практические аспекты** // *Власть*. 2013. № 4. С. 039–043.
6. ДОМНИНА А. В. **Развитие механизмов электронной демократии в современной Российской Федерации** // *Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского*. 2014. № 3–2. С. 70–73.
7. ШАХРАЙ С. М. **Двойной урок российской демократии: Основы и метаморфозы конституционной модели парламента** // *Юридический мир*. 2012. № 12. С. 15–18.
8. АБРАМОВА Д. С. **Электронная демократия в России: проблемы политической коммуникации** // *Гуманитарные научные исследования*. 2013. № 1 [Электронный ресурс]. URL: <http://human.snauka.ru/2013/01/2145> (дата обращения: 27.11.2015).
9. БОБРОВ А. М. **Еще раз к вопросу об определении понятий «электронная демократия» и «электронное правительство»** // *Вестник Российского университета дружбы народов*. Серия: Политология. 2009. № 2. С. 26–36.
10. CHERNOVA I. **E-participation in Democracy and non-Democracy: Comparative Analysis of the United Kingdom and the Russian Federation**. A dissertation submitted to Central European University for a degree of Master of Arts. 2013. Budapest, Hungary.
11. ПОНОМАРЕВ С. В. **Проблемы внедрения информационно-коммуникационных технологий в систему государственного управления России: электронное правительство в отставку?** // *Ars Administrandi*. 2014. № 1. С. 91–105.
12. JHO W., SONG K. J. **Institutional and technological determinants of civil e-Participation: Solo or duet?** // *Government Information Quarterly*. 2015. № 32. P. 488–495.
13. KREISS D. **The Problem of Citizens: E-Democracy for Actually Existing Democracy** // *Social Media + Society*. 2015. July–December. P.1–11.
14. DAVIES R. **e-Government: Using technology to improve public services and democratic participation** / *European Parliamentary Research Service*. 2015.