

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра социальных коммуникаций

Правовые аспекты становления электронной демократии в России

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента 2 курса 265 группы
направления 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Цаплина Антона Юрьевича

Научный руководитель
д. филос. н., профессор

10.06.2016

С.В. Тихонова

Зав.кафедрой социальных коммуникаций
д.соц.н., профессор

10.06.2016

О.Ю. Голуб

Саратов 2016

Введение

Новые информационно-коммуникативные технологии все глубже проникают в жизнь современного общества и государства. В той или иной степени они используются всеми ключевыми политическими субъектами: органами государственной и муниципальной власти, политическими партиями, политическими лидерами, общественными организациями и рядовыми гражданами. Сфера их применения постоянно увеличивается и уже сегодня достигла небывалых ранее масштабов. В связи с чем возникает много вопросов и проблем, от ответов и решения которых зависят перспективы развития государства.

Главные из интересующих нас вопросов: как будет меняться облик демократии в современном мире? Какой станет демократия в России? Смогут ли новые информационно-коммуникативные технологии улучшить качество демократических процедур, сделать их эффективнее? Как нужно использовать новые технологические возможности для развития демократии в нашей стране? Каковы перспективы использования тех или иных механизмов электронной демократии?

Развитие технологий и их массовое распространение актуализирует научный интерес к новым формам взаимодействия общества и власти, общественных объединений, организации государственного управления и т.д. Сегодня уже есть определенный опыт применения новых информационно-коммуникативных технологий в политике. Он требует осмысления, оценки возможных перспектив и выявления существующих проблем, с целью обеспечения своевременного развития российской правовой системы.

Актуальность исследования во многом обуславливается неудовлетворительным состоянием нормативно-правового обеспечения развития электронной демократии в нашей стране. В российском законодательстве до сих пор отсутствует даже понятие электронной демократии, а многие механизмы осуществления народовластия с

использованием современных информационно-коммуникативных технологий находятся вне правового поля, то есть не регулируются законодательством.

Цель исследования: рассмотреть политико-правовые особенности использования информационно-коммуникативных технологий в сфере осуществления народовластия в современной России

Задачи исследования:

- оценить вероятность сценариев «электронной трансформации» современных демократических режимов в информационном обществе;
- выявить политико-правовые предпосылки для развития электронной демократии в России
- показать перспективы, тенденции и проблемы использования механизмов электронной демократии в России

Научная новизна исследования состоит:

- в исследовании норм, регулирующих отношения в сфере использования новых информационно-коммуникативных технологий, на предмет их соответствия принципам электронной демократии;
- в выявлении законодательных пробелов, в части регулирования механизмов электронной демократии и выработки рекомендаций по разработке соответствующих процедур;
- в оценке имеющихся нормативно-правовых предпосылок становления и развития электронной демократии в России.

Источники. Нормативно-правовую основу исследования составили: международные документы (Хартия глобального информационного общества, Рекомендация Комитета министров Совета Европы «Об электронном управлении»), федеральные законы («Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «Об электронной подписи», «О персональных данных» и т.д.), Указы Президента РФ («Об основных направлениях совершенствования системы

государственного управления», «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»), государственные программы и концепции (ФЦП «Электронная Россия», ГП «Информационное общество», «Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства»), Постановления Центральной избирательной комиссии РФ («О порядке электронного голосования и использования комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации»)

Отдельную группу составляют результаты социологических исследований проводимых Всероссийским центром изучения общественного мнения, Фондом общественного мнения, «Левада-Центром», Немецкой исследовательской компанией «GfK Group», а также статистические данные распространения интернета в России (Центр всемирной статистики интернета «Internet World Stats»).

Структура исследования. Работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и литературы. Первая глава «Концептуально-правовой облик электронной демократии в России» состоит из двух параграфов. Вторая глава «Политико-правовые проблемы внедрения механизмов электронной демократии в России» включает в себя три параграфа.

Основное содержание работы

В первом параграфе первой главы «Пути развития современных демократий в информационном обществе» рассматриваются возможные сценарии использования новых информационно-коммуникативных технологий в современных демократиях. Автором выделяется три концептуальных пути развития современных демократий. Первый путь – это развитие электронных механизмов прямого народовластия, в определенной степени этот путь связан с возрождением идей прямой демократии, то есть когда гражданам делегируется право принятия политических решений.

Второй – это делиберативный путь, связан с развитием электронных совещательных механизмов, обеспечивающих гражданам возможность участия

в процесс обсуждения общественно-значимых вопросов и проблем. Иными словами, речь идет о создании возможности участия граждан только в разработке политических решений, которые в дальнейшем будут приниматься компетентными органами.

Третий – это коммунитарный путь, связанный с созданием и развитием, виртуальных общественных объединений или даже общин и превращением их в источник легитимации власти.

На практике, очень часто наблюдается конвергенция или синтез разных идей и принципов. Тем не менее, на наш взгляд, в каждом конкретном случае все же можно говорить о доминировании какого-то одного подхода.

В России, на наш взгляд, наблюдается движение по пути создания делиберативной электронной демократии. Этот процесс инициирован «сверху» и всячески поддерживается властью. Так, сегодня уже успешно реализовано несколько проектов, направленных на развитие делиберативных процедур. Это, прежде всего, проект «Российская общественная инициатива». Во-вторых, Единый портал для общественного обсуждения нормативно-правовых актов органов исполнительной власти. В-третьих, система общественного обсуждения законопроектов «Вече».

Во втором параграфе первой главы «Политико-правовые предпосылки формирования электронной демократии в России» анализируется нормативно-правовая база новых информационно-коммуникативных технологий с точки зрения возможности развития электронной демократии в нашей стране.

В настоящее время, в российском законодательстве отсутствует само понятие электронной демократии, что, конечно, ни как не благоприятствует ее развитию в нашей стране. На официальном уровне отсутствует целостная «картина» того, что же такое электронная демократия. Разные ведомства видят ее по-своему. Так, Министерством коммуникации и связи был разработан проект Концепции электронной демократии. Согласно этому документу под электронной демократией понимается новая форма организации общественно-политической деятельности граждан, что, в конечном счете, сводится к

определенному набору электронных механизмов взаимодействия граждан как между собой, так и с органами власти. По замыслу, чиновников, все это должно было быть реализовано в рамках создаваемого Единого портала электронной демократии.

По-видимому, наличие электронной демократии должно было отождествляться с наличием этого интернет ресурса, подобно тому, как электронное правительство в сознании чиновников ассоциируется с единым порталом оказания государственных услуг. В итоге, проект концепции был снят с обсуждения, так и не был принят.

На наш взгляд, такой подход несправедливо зауживает сам смысл электронной демократии, который в этом случае сводится только к новым формам политического участия граждан. В нашем понимании, электронная демократия - это способ организации всего политического процесса, способ властвования и управления обществом основанный на использовании новых информационно-коммуникативных технологий. В этом смысле многое из того, что у нас уже сделано в стране может рассматриваться как создание необходимых условий для развития электронной демократии. В работе выделяются нормативно-правовые акты, которые составляют основу, образно выражаясь, фундамент, на котором может быть построено здания электронной демократии в нашей стране.

В первом параграфе второй главы «Особенности электронных механизмов взаимодействия власти и общества» выделяются правовые проблемы такой коммуникации. Отмечается, что не урегулированными остаются процедуры интернет-взаимодействия граждан с органами власти. Это касается, во-первых, механизма обращений и запросов граждан и организаций в органы власти через интернет. В федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусматривается возможность электронного обращения, но полностью отсутствует описание механизма их обработки и ответа, что юридически не гарантирует и практически не

обеспечивает полного равенство данных обращений и процедур перед их физическими аналогами.

Во-вторых, несмотря на существование большого количества разнообразных электронных площадок для подачи коллективных обращений, в законодательстве отсутствуют механизмы подачи и рассмотрения интернет-петиций. В правовом поле находится только одна из них – «Российская общественная инициатива», подача обращений через которую регулируется Указом Президента РФ. По утвержденным в ней правилам, позитивной реакцией на общественную инициативу может быть только решение экспертной группы о разработке соответствующего нормативного правового акта и (или) принятии иных мер. О сроках разработки такого нормативно-правового акта и вообще обязательности его принятия в указе ничего не говорится.

В-третьих, несмотря на существование официальных площадок для общественного и экспертного обсуждения проектов нормативно-правовых актов, законодательно не утвержден механизм внесения поправок, которых в принципе может быть сколь угодно много, но нет никаких гарантий, что хотя бы одна из них будет учтена.

Все это свидетельствует о том, что существующее сегодня электронное взаимодействие носит пока консультационный характер, а принимаемые общественные решения (вне зависимости от количества поддержавших их людей) являются пожеланиями, не более того, ни к чему не обязывающие власть.

Во втором параграфе второй главы «Электронное правительство или Двуликий Янус» анализируются политико-правовые особенности электронного правительства как системообразующего ядра электронной демократии. Автором высказывается мнение, что для нашей страны нужна своя, отечественная концепция, свой проект реформирования государственного управления. Конечно, он должен основываться на мировом, в том числе и на западном опыте, но обязательно с учетом российского социокультурного

контекста. Есть основания предполагать, что это находит понимание на самом высоком уровне. Сегодня все меньше говорится об электронном правительстве, на смену ему приходит так называемое – открытое правительство. Одним из принципов которого, как раз является подотчетность власти. Осталось только реализовать его на практике.

На основании научного анализа делается вывод, что электронное правительство – это новая красочная, бросающаяся в глаза – «электронная упаковка» традиционных институтов государственной власти. Характер власти остается прежний. Новые ИКТ позволяют не столько создать новую, сколько оптимизировать старую систему управления. Электронное государство (e-Government) подобно Двудликому Янусу: информатизация властных отношений, призванная сделать их более открытыми и прозрачными, оборачивается новыми возможностями для манипуляции, новыми вызовами для государственного управления.

В третьем параграфе второй главы «Перспективы электронного голосования в России» анализируется нормативно-правовая база такого способа волеизъявления, существующие препятствия для его масштабного использования в нашей стране.

В Российской Федерации на законодательном уровне не существует понятия дистанционного электронного голосования. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» электронное голосование определяется как голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы»¹. Под данное определение подпадают комплексы для электронного голосования (КЭГ), которые обеспечивают возможность только для стационарного (но не дистанционного) электронного голосования.

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ. Ст.62. п.2 // Российская газета. 2002. № 106

Данный вид голосования регулируется Федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а также Постановлением ЦИК РФ «О порядке электронного голосования и использования комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации» от 7 сентября 2011 года N 31/276-6.

Можно сказать, что нормативно-правовая база электронного голосования в России находится в стадии формирования. На данном этапе электронное голосование сводится лишь к автоматизации на избирательном участке процедуры подачи голосов и обработки электронных бюллетеней избирателей. Причем общее число избирательных участков, на которых возможно проведение электронного голосования, не должно превышать одного процента от числа избирательных участков, образованных на конкретной территории. Думается, что такой подход с учетом национального контекста является более чем оправданным. Российское общество пока не готово к полномасштабному введению электронного голосования, пусть даже стационарному.

Реальные же перспективы дистанционного электронного голосования – это его внедрение в труднодоступных и малонаселенных районах нашей страны. По статистическим данным, доля избирателей, проживающих там, составляет около 1% (примерно 11 тысяч избирателей). При этом на организацию выборов тратится до 10 % от общих расходов.

В заключении делаются выводы по проведенному исследованию и намечаются возможные пути дальнейшего изучения данной проблемы.

Развитие и массовое распространение информационно-коммуникативных технологий открывают новые перспективы для развития современных демократий. Но сами по себе технологии не могут изменить, улучшить власть, сделать ее более открытой, доступной и подконтрольной населению. Для этого нужна минимум политическая воля высшего руководства и государственная стратегия формирования и развития электронной демократии. В России такой

стратегии пока нет. Но созданы все предпосылки для ее разработки и принятия в ближайшем будущем. Но для того, чтобы электронная демократия заработала необходимо четкое законодательное регулирование механизмов, прежде всего, электронного взаимодействия граждан с органами власти, которые пока фактически находятся вне российского правового поля.

Автором высказываются предостережения, что электронная демократия обладает большим манипулятивным потенциалом. При определенных условиях она может стать механизмом контроля над политической активностью граждан. Вместо того чтобы выразить свое недовольство тому или иному политическому решению, в форме акций протеста на митинге или демонстрации, предлагается принимать участие в мало что по существу решающих процедурах обсуждения тех или иных вопросов и проблем, тем самым вызывается чувство соучастия в государственном управлении. Существует риск, что механизмы электронной демократии будут не активизировать пассивную часть электората, а наоборот развивать пассивность у его активной части. У человека может пропасть всякое желание реального политического участия. Со временем оно может стать пережитком прошлого, абсолютно не нужными, не рациональными. Зачем нужно куда-то идти и делать что-то самому, когда для этого есть электронный гаджет?

Вероятно, в будущем тенденция замены реального политического участия виртуальным будет только усиливаться, массовое использования механизмов электронной демократии это только дело времени. Поэтому очень важно совершенствовать и развивать их правовое регулирование.

В России возможности электронной демократии раскрыты далеко не полностью. Ее потенциал состоит в создании механизмов общественного контроля за деятельностью власти. Речь идет не столько о раскрытии информации, поскольку сегодня уже все органы власти имеют свои интернет-сайты, сколько о создании системы онлайн оценок, рейтингов чиновников и органов власти в целом. Они должны стать главными критериями определения эффективности их деятельности.