



КонсультантПлюс

Статья: Цифровая
демократия: мифы и
реальность
(Киреева Е.Ю.)
("Конституционное и
муниципальное право",
2019, N 7)

Документ предоставлен КонсультантПлюс

www.consultant.ru

Дата сохранения: 01.02.2023

ЦИФРОВАЯ ДЕМОКРАТИЯ: МИФЫ И РЕАЛЬНОСТЬ

Е.Ю. КИРЕЕВА

Киреева Елена Юрьевна, декан факультета управления персоналом и государственной службы Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), доктор юридических наук, профессор.

В представленной статье автор анализирует сложившиеся в отечественной и зарубежной юридической доктрине подходы к исследованию понятий "цифровая демократия", "электронная демократия".

Рассматривает отечественное законодательство в сфере применения ИКТ в области публичного управления, формы и методы цифрового управления.

Ключевые слова: демократия, формы демократии, электронная демократия, цифровое управление.

Digital Democracy: Myths and Reality

E.Yu. Kireeva

Kireeva Elena Yu., Dean of the Faculty of Human Resource Management and Public Administration of the Institute of Public Administration and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Doctor of Law, Professor.

In the presented article, the author analyzes the approaches towards the study of the digital democracy, electronic democracy concepts existing in the foreign legal doctrine.

The author reviews national laws on application of the information and communication technology in public administration, digital management forms and methods.

Key words democracy, democracy forms, electronic democracy, digital management.

В последнее десятилетие в отечественной литературе появились публикации, посвященные проблемам электронной демократии (Р.В. Амелин, Я.В. Антонов, М.М. Курячая, В.А. Овчинников, С.Е. Чаннов и др.). На Западе данный феномен исследуют гораздо дольше и с большей системностью.

В условиях цифровизации различных сфер общественной жизни (экономика, сфера публичных услуг, массовая информация) электронные технологии все активнее применяются в практике государственного и муниципального управления. В ранних работах <1> автор этих строк уже говорил о том, что электронное голосование и использование интернет-технологий в деятельности органов государственной власти - явление интернациональное, позволившее сформировать новую категорию - "электронная демократия" <2>.

<1> Киреева Е.Ю. Трансформация механизмов участия институтов гражданского общества в обновлении власти // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 1. С. 9 - 13.

<2> Антонов Я.В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 3.

В сфере публичного управления применяют несколько иной термин - "электронное государство", ключевыми характеристиками которого является предоставление услуг и управление законодательными процессами. Технологии позволяют гражданам государства получать более широкий доступ к государственным услугам и более гибкие и эффективные средства участия в управлении государством <3>.

<3> Понкин И.В. Теория публичного управления. М.: Буки Веди, 2017. С. 358.

Означает ли это трансформацию классических форм народовластия (представительной и непосредственной демократии) в иное измерение либо появление новой самостоятельной формы народовластия?..

Зарубежные исследователи отмечают, что последствия цифровой демократии часто формулируются в перспективе тотальной трансформации, означающей демократическую революцию в политике и государственном управлении или технологическое решение основных проблем политической активности граждан и их доверия к власти. Новые информационные технологии рассматриваются как инструменты, использование которых способно перевернуть институциональную

политику и способы выработки управленческих решений <4>.

<4> Van Dijk Jan A.G.M. Digital Democracy: Vision and Reality. URL: https://www.utwente.nl/en/bms/vandijk/research/itv/itv_plaatje/Digital%20Democracy-%20Vision%20and%20Reality.pdf (дата обращения: 02.04.2019).

Коллеги выделяют несколько этапов в формировании цифровой демократии:

1. В 1980-х гг. на передовой рубеж вышла перспектива теледемократии. По мнению Ж. ван Дижика, Афинская Агора была наиболее важным источником вдохновения для идеи, что в сетях граждане могут заниматься политикой и определять, что находится в фокусе общества <5>.

<5> Там же.

Ожидалось, что ИКТ позволят устранить пространственные барьеры и их потенциал позволит создать формы прямой демократии без посредников, таких как стороны и представители.

2. В начале 1990-х гг. появилась перспектива виртуального сообщества, чему способствовал рост групп пользователей сети Интернет (групп по интересам и физических сообществ, использующих Интернет для коммуникации). Главным ожиданием было то, что эти виртуальные сообщества придут на смену традиционным формам общения людей.

3. На рубеже веков наступило время интернет-ажиотажа после массового распространения Интернета в обществе. Здесь появились мифы о "новой демократии". Основной идеей была перспектива массового участия в политике и ее формирования через Интернет. Доминирующим видением было то, что граждане могли даже обойти институциональную политику и государство, чтобы создать свою собственную политическую реальность. С точки зрения правительств, велись первые эксперименты онлайн-консультаций и дебатов граждан, рассматривающих план правительства. Основное ожидание состояло в том, что эти меры расширят участие граждан в принятии решений.

4. В результате резкого подъема социального и коллективного использования Интернета ожидалось, что граждане будут вносить все больший вклад в разработку политики всеми способами: онлайн-петиции, блоги, гражданская журналистика, коллективный интеллект и так далее. Некоторые наблюдатели даже говорили о "государстве, сгенерированном пользователями".

Какова же реальность и действительность от этих ожиданий? Массового участия граждан в политике не случилось, ибо в Интернете легко говорить, но трудно быть услышанным. Далее, интернет-сообщества не вытеснили традиционные демократические институты, такие как политические партии, общественные объединения, классические формы голосования, институт петиций и обсуждений.

И это напоминает историю про то, как поколения юристов, учившихся в советские времена, дискутировали о том, что в условиях отмирания

государства и тотальной победы над преступностью юридическая профессия не будет востребованной.

Переходя к сегодняшним реалиям нашей страны, надо отметить, что доктрина цифровой демократии вызывает огромный интерес среди ученых, политиков, государственных деятелей. В ряде исследований представлены трактовки понятия "электронная демократия". В частности, Я.В. Антонов отмечает: "...электронная демократия предоставляет населению реальные возможности для инициирования эффективного диалога с государством, опирающимся на конституционные идеи народовластия" <6>. На основании чего он делает вывод о том, что об электронной демократии можно говорить как о политико-правовом механизме согласования частных и публичных интересов.

<6> Антонов Я.В. [Электронная демократия](#) как политико-правовой механизм согласования частных и публичных интересов // Российская юстиция. 2017. N 12. С. 38 - 41.

В поисках ответа на вопрос о том, является ли цифровая демократия новой формой народовластия, следует обратить внимание на позицию международного сообщества. В [Рекомендации](#) N Res (2004) 15 Комитета министров Совета Европы "Об электронном управлении" (принята 15.12.2004 на 909-м заседании представителей министров <7>) отмечено, что электронное управление имеет отношение к демократическому управлению, а не к чисто техническим вопросам и, соответственно, полный потенциал электронного управления будет задействован, только если ИКТ будут вводиться

параллельно с изменениями в структуре, процессах и методах организации работы государственных органов.

<7> Подготовлен для публикации в СПС "КонсультантПлюс".

Также в [Рекомендациях](#) подчеркнуто, что информационно-коммуникационные технологии являются средством совершенствования демократических процедур, в частности:

- участия, инициатив и вовлеченности граждан в национальную, региональную и местную общественную жизнь;

- прозрачности демократического процесса принятия решений и подотчетности демократических учреждений;

- повышения отзывчивости государственных органов, в данном контексте, на мой взгляд, более корректно применить формулу "принятие эффективных решений и действий по результатам использования обратной связи";

- общественных дебатов и наблюдения за процессом принятия решений.

Таким образом, речь идет не о создании новой сущности, а о системных преобразованиях в структуре, формах и методах деятельности властных институтов, нацеленных на повышение вовлеченности населения в процесс принятия решений, развитие обратной связи "народ - власть" и повышение открытости деятельности

властных структур. При этом хотелось бы уделить особое внимание тому, что применение цифровых технологий возможно в процессном управлении, где можно создать и оптимизировать некий алгоритм, к примеру, внедрение административных процедур позволяет переводить их в цифровой формат.

Характеризуя формы электронной демократии, Я.В. Антонов подразделяет их на две группы: публично-правовые институты ("Электронное правительство", "Электронный парламент", "Электронное государство", "Электронное правосудие") и инструменты (например, общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов в сети Интернет, электронный форум по значимым государственно-политическим вопросам) <8>.

<8> Антонов Я.В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование. С. 9.

Дополнительно к перечисленным можно выделить специализированные сайты по реализации гражданских инициатив <9>.

<9> Так, на основании [Указа](#) Президента РФ от 4 марта 2013 г. N 183 "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива" создан соответствующий интернет-ресурс для выдвижения различных гражданских инициатив либо голосования за подобные инициативы. Аналогичным образом на уровне

субъектов Российской Федерации были разработаны государственные программы по развитию информационного пространства, а также созданы порталы "Активный гражданин" (г. Москва), "Добродел" (Московская область). См.: Киреева Е.Ю. [Указ. соч.](#)

Следует также отметить, что в России идет непрерывный процесс создания правовых основ использования ИКТ в деятельности органов государственной власти, о чем свидетельствуют [Постановление](#) Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. N 697 (ред. от 20.11.2018) "О единой системе межведомственного электронного взаимодействия" <10>, [Приказ](#) Минкомсвязи России от 19 января 2015 г. N 7 "Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе "Единая система нормативной справочной информации" <11> и др.

<10> [Постановление](#) Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. N 697 "О единой системе межведомственного электронного взаимодействия" (ред. от 20.11.2018) // СЗ РФ. 2010. N 38. Ст. 4823.

<11> [Приказ](#) Минкомсвязи России от 19 января 2015 г. N 7 "Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе "Единая система нормативной справочной информации" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. N 39.

Вопросы внедрения ИКТ в сферу публичного управления урегулированы в государственной [программе](#) "Информационное общество (2011 - 2020 гг.)" <12>, [Стратегия](#) развития информационного

общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 гг. <13>, в [Указе](#) Президента РФ от 7 мая 2018 г. N 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года", во исполнение которого Советом при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам была разработана и утверждена национальная [программа](#) "Цифровая экономика Российской Федерации" <14>.

<12> [Постановление](#) Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 313 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество (2011 - 2020 годы)" // СЗ РФ. 2014. N 18. Ст. 2159.

<13> [Указ](#) Президента РФ от 9 мая 2017 г. N 203 "О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы" // СЗ РФ. 2017. N 20. Ст. 2901.

<14> [Паспорт](#) национальной программы "Цифровая экономика Российской Федерации" (утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 N 16) // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/info/35568/>.

На сегодняшний день создано много электронных ресурсов, которые позволяют в новом формате реализовывать право участвовать в управлении делами государства. В приведенной ниже [таблице](#) раскрыты основные механизмы участия и обеспечивающие их электронные ресурсы.

Еще раз подчеркну, что внедрение электронных технологий осуществляется в первую очередь в тех сферах управления, где реализуются некие процессы и применяются процедуры, где возможен процесс алгоритмизации управленческих действий.

Сфера же конституционного права, прежде всего, связана с провозглашением конституционных ценностей и принципов управления делами государства, участия членов общества в деятельности публичных структур, и здесь на первый план выдвигается не процесс, а человек, которому эти ценности и принципы необходимо разъяснять и воспитывать его в духе строгого их соблюдения.

ИКТ-технологии, к сожалению, создают возможности, но не прививают гражданам политическую культуру, систему демократических ценностей, не формируют сами по себе образ "ответственного и инициативного гражданина". В этой связи хотелось бы привести высказывание М.М. Курячей о том, что "гражданская активность во все большей степени становится сегодня действенным фактором в определении и росте субъектных возможностей человека, в преобразовании им действительности и самого себя" <15>. Но очень часто мы забываем о том, что преобразования внешней среды надо начинать с себя, со своего отношения к ней, и это одна из самых сложных трансформаций.

<15> Курячая М.М. [Конституционно-правовые предпосылки](#) институализации гражданской активности // Конституционное и муниципальное право. 2018. N 2. С. 8 - 11.

Проще кричать на всех перекрестках о вопиющих нарушениях неприкосновенности частной жизни, сложнее вести себя достойно, не говорить и не делать ничего, что может стать поводом и основанием для привлечения к юридической ответственности.

Проще критиковать власти за бездействие, за отсутствие полномочий и средств у органов местного самоуправления, сложнее самоорганизоваться со своими соседями по дому или населенному пункту и провести газ или починить электричество, водопровод, убрать или обустроить придомовую территорию и т.п. Замечу, с помощью Интернета, мобильной связи возможности коммуникации, скорость получения обратной связи возрастают многократно.

Таблица

Информационно-правовое обеспечение участия
граждан
в управлении делами государства

Конституционное право граждан РФ	Информационный ресурс	Правовая основа
Участие в управлении делами государства	ГАС "Управление" gasu.gov.ru	Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 г. N 1088 (ред. от 02.02.2019) "О государственной автоматизированной информационной системе "Управление"
Право избирать и быть избранным	ГАС "Выборы"	Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 20-ФЗ (ред. от 12.03.2014) "О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы"
Право на равный доступ к государственной	Федеральный портал управленческих	Постановление Правительства РФ от 3 марта 2017 г. N 256 "О федеральной государственной информационной

службе	кадров gossluzba.gov.ru	системе "Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации"
Право участвовать в отправлении правосудия	ГАС "Правосудие" sudrf.ru	Постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2001 г. N 805 (ред. от 06.02.2004) "О федеральной целевой программе "Развитие судебной системы России" на 2002 - 2006 годы" поставлена задача информатизации судебной системы. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 16 февраля 2007 г. N 20 (ред. от 18.02.2009) "Об эксплуатации Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Правосудие"

Еще одна проблема - это формирование новой культуры управления в изменившихся условиях. Открытость власти, прозрачность в принятии управленческих решений порождает новые требования к людям, осуществляющим данную деятельность.

На сегодняшний день далеко не каждый чиновник готов к тому, что совершенные им действия (либо, напротив, бездействие) могут иметь мгновенный общественный резонанс, когда, к примеру, видео с его участием размещено в сети Интернет и о его неблагоприятном поступке говорят во всех СМИ, на всех каналах.

Введением ограничений и запретов, мерами законодательного регулирования, ужесточения юридической ответственности в отношении государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, позитивного цифрового имиджа чиновника не сформировать, это проблема комплексная, связанная с привитием системы ценностей, формированием культуры общения и взаимодействия в цифровом пространстве.

Литература

1. Амелин Р.В. [Прямая электронная демократия](#) в Российской Федерации: возможности и перспективы / Р.В. Амелин, С.Е. Чаннов // Конституционное и муниципальное право. 2017. N 1. С. 27 - 31.

2. Антонов Я.В. [Конституционно-правовые перспективы развития](#) электронной демократии в современной России / Я.В. Антонов // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 9. С. 17 - 20.

3. Давыдова М.Л. **Цифровое информирование** как форма электронной демократии: особенности правового регулирования / М.Л. Давыдова, Р.П. Кушнирук // Власть Закона. 2017. N 1. С. 101 - 116.

4. Киреева Е.Ю. **Трансформация механизмов участия институтов** гражданского общества в обновлении власти / Е.Ю. Киреева // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 1. С. 9 - 13.

5. Курячая М.М. **Электронное голосование** как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2017. N 11. С. 31 - 35.

6. Овчинников В.А. **Электронное правосудие** как проект электронной демократии: перспективы реализации в России / В.А. Овчинников, Я.В. Антонов // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. N 5. С. 3 - 7.

7. Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник / И.В. Понкин. М.: Буки Веди, 2017. 727 с.

References

1. Van Dijk Jan A.G.M. Digital Democracy: Vision and Reality / Jan A.G.M. Van Dijk. URL: https://www.utwente.nl/en/bms/vandijk/research/itv/itv_plaatje/Digital%20Democracy-%20Vision%20and%20Reality.pdf (дата обращения: 02.04.2019).