



ния, печатные издания, электронные издания) и сбалансированность внутри каждой из групп.

Средние показатели по группам изданий (табл. 2) позволяют выявить лидерство по сегментам СМИ, а отклонения от средней в ту и другую стороны – сбалансированность сегмента, наличие в нем явных «лидеров» и «аутсайдеров».

Как видим, печатные издания выигрывают у своих конкурентов по уровню профессионализма и качеству аналитики. Прежде всего, такая ситуация возможна в силу относительной сбалансированности показателей. Различия между минимальными и максимальными оценками для печатных изданий не являются столь значительными, как в группах интернет-изданий и

Таблица 2

Средние показатели по группам изданий

Тип изданий	Профессионализм	Оперативность	Аналитика	Аффилированность	Контент
Интернет-издания	3,49	3,56	2,76	4,33	3,27
Печатные издания	3,71	3,58	3,00	4,01	3,53
Электронные издания	3,60	3,60	2,65	3,95	3,60

электронных изданий. Наиболее разбалансированной выглядит группа интернет-изданий, в которой встречаются как высококлассные издания с точки зрения профессионализма сотрудников и уровня подготовки аналитических материалов, так и откровенно слабые медиа.

Фактически равными выглядят показатели оперативности изданий. И это может показаться довольно странным, так как технические особенности явно способствуют лидерству интернет-изданий. Все дело вновь в наблюдаемой разбалансированности участников медиа-рынка внутри одного сегмента. Относительно легкий доступ новых игроков именно в сегмент интернет-изданий, по сравнению с печатной прессой и теле-, радиовещанием, обусловил также наивысший

уровень аффилированности интернет-ресурсов различным политическим и бизнес-группам. Большая конкуренция среди интернет-изданий предопределяет и общий относительно низкий уровень контента в них: недостаток профессиональных кадров, низкий уровень финансовой обеспеченности, явная ангажированность приводят к объективному обеднению содержания ресурса.

#### Примечания

- <sup>1</sup> См., например: Вилков А. А., Некрасов С. Ф., Россюханский А. В. Политическая функциональность современных российских СМИ / под ред. А. А. Вилкова. Саратов : Саратовский источник, 2011.

#### Образец для цитирования:

Данилов М. В., Попонов Д. В. Масс-медиа в политическом пространстве. Опыт экспертного составления рейтинга региональных СМИ // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2016. Т. 16, вып. 4. С. 443–447. DOI: 10.18500/1818-9601-2016-16-4-443-447.

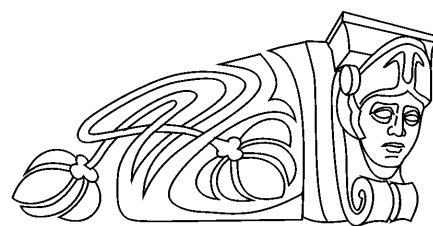
УДК 342.843.5

## ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ФАКТОРЫ СТАНОВЛЕНИЯ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ В РОССИИ

А. Ю. Цаплин

Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского  
E-mail: anton.th2011@yandex.ru

В статье рассматриваются особенности формирования электронной демократии в России. В фокусе внимания находится государственная политика в этой сфере: цели, задачи и механизмы ее реализации. Основной ее результат – это создание технологических и правовых предпосылок для внедрения механизмов электронной демократии в политическую практику. Главными же недостатками ее реализации автор считает отсутствие во властных структурах единого, комплексного подхода к развитию



электронной демократии, упрощенное представление о ней как лишь о новой форме политического участия граждан.

**Ключевые слова:** электронная демократия, информационное общество, информационно-коммуникативные технологии.

#### Political and Legal Factors of E-democracy in Russia

A. Yu. Tsaplin

The article considers peculiarities of formation of e-democracy in Russia. The focus of attention is the state policy in this area: goals, objectives and mechanisms for its implementation. Its main



result is the creation of technological and legal preconditions for implementation of electronic democracy mechanisms in political practice. The main disadvantage of its implementation, the author considers the lack of power structures and integrated approach to development of e-democracy, a simplified representation of it as only about new forms of political participation.

**Key words:** e-democracy, information society, information and communication technology.

DOI: 10.18500/1818-9601-2016-16-4-447-452

В научном сообществе уже давно ведутся дискуссии по поводу того, что такое электронная демократия и какой она должны быть. Тем временем сфера использования информационно-коммуникативных технологий в политике постоянно расширяется, способствуя тем самым появлению новой формы демократических режимов, которую все чаще называют электронной демократией. Процесс ее становления имеет свои особенности в разных странах, что связано с определенными политическими традициями, политической культурой, методами управления, конфигурацией политической системы и т. д.<sup>1</sup>. Аналогичный процесс имеет место и в нашей стране. В этой связи изучение проблем, особенностей, движущих сил становления электронной демократии в России представляет определенный научный интерес.

В российском правовом пространстве понятие «электронная демократия» до сих пор отсутствует. Хотя для его закрепления имеются все правовые и политические предпосылки. Процесс становления электронной демократии был инициирован уже давно – принятием ряда принципиально важных нормативно-правовых актов, определяющих принципы и механизмы общественно-политического устройства на основе современных информационных технологий.

Отправной точкой, положившей начало процессам «информационного строительства» в нашей стране, стало подписание Россией Хартии глобального информационного общества. Этот документ стал не просто декларацией намерений движения по пути внедрения информационно-коммуникативных технологий (ИКТ) во все сферы жизнедеятельности общества, по сути, в нем определялся эталонный стандарт нового общества, которому де-факто должны следовать все страны.

Информационное общество – это, прежде всего, открытое общество как в политической сфере, где возможно свободное движение информации и знаний, так и в экономической. В экономических отношениях для преодоления существующих преград требуется «проведение экономических и структурных реформ в целях создания обстановки открытости, эффективности, конкуренции»<sup>2</sup>. В политике же необходимо «активное использование ИКТ в государственном секторе и содействие предоставлению в

режиме реального времени услуг, необходимых для повышения уровня доступности власти для всех граждан»<sup>3</sup>. Иными словами, в политической сфере акцент делается на формирование так называемого электронного правительства.

Про электронную демократию в Хартии напрямую речь не идет, упоминается только, что ИКТ должны способствовать укреплению демократии. Каким образом это должно происходить, национальные правительства должны решать самостоятельно, разработав для этого соответствующие национальные стратегии. В нашей стране основные положения государственной стратегии цифрового развития нашли отражение в Федеральной целевой программе «Электронная Россия на 2002–2010 гг.» и Государственной программе «Информационное общество 2011–2020 гг.».

Ни в одной из этих программ напрямую речь не идет об электронной демократии. Вообще же отсутствие до сих пор четкой терминологической ясности во многом связано с отсутствием единого понимания того, что называть электронной демократией.

Термин «электронная демократия» используется сегодня в разных значениях. Электронной демократией или близким по смыслу к ней понятием «теледемократия», или «кибердемократией» называют концепции, призванные улучшить или изменить существующие механизмы народовластия за счет использования современных коммуникативных технологий. Таких идей было достаточно много. Самые первые появились с массовым распространением кабельного телевидения. Появление Интернета придало политической мысли новый импульс в этом направлении. Под электронной демократией при таком подходе подразумевается любой демократический политический режим, основанный на использовании информационно-коммуникативных технологий.

Достаточно часто понятие «электронная демократия» отождествляют с электронным политическим участием. В частности, такой подход нашел отражение в Проекте «Концепция развития в России механизмов электронной демократии до 2020 года», разработанном Министерством связи и коммуникаций РФ и представленном для всеобщего обсуждения в 2012 г. на Едином портале электронной демократии. В этом документе под электронной демократией понимается «форма организации общественно-политической деятельности граждан, которая обеспечивает за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень взаимодействия граждан друг с другом, с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями и коммерческими структурами»<sup>4</sup>.

Следуя этой логике, в проекте выделяются наиболее распространенные механизмы такого участия, которые и следует развивать:



- электронное голосование (голосование по мобильному телефону, интернет-выборы и т. д.);
- механизмы сетевой коммуникации граждан и коллективного обсуждения социально значимых проблем и вопросов общественно-политической тематики в режиме on-line;
- механизмы формирования онлайн-сообществ, включая механизмы планирования и реализации гражданских инициатив и проектов коллективных действий;
- механизмы сетевой коммуникации граждан с органами власти, включая инструменты воздействия на принятие решений и гражданский контроль за деятельностью органов власти;
- механизмы общественного онлайн-управления на муниципальном уровне.

Электронное политическое участие и соответствующие ему механизмы являются ключевым, но не единственным компонентом электронной демократии. Такое понимание несправедливо ограничивает масштаб государственной политики, что не соответствует реальности, а также предметное поле научных исследований.

Подход к разработке государственной стратегии развития электронной демократии должен носить комплексный характер и согласовываться с уже существующими программами. Как представляется, он должен исходить из того, что электронная демократия – это форма современного демократического политического процесса, со свойственной ему совокупностью методов и средств властвования и управления обществом, основанных на использовании ИКТ. Основными характеристиками и признаками электронной демократии являются свобода слова и выражения мнения в Интернете, открытый доступ к информации о деятельности органов государственной и муниципальной власти в сети Интернет, наличие финансовой и технической возможности выхода в Интернет у подавляющего большинства граждан и т. д.

Развитие электронной демократии неразрывно связано с формированием информационного общества. Эти процессы нельзя рассматривать изолированно друг от друга. Электронная демократия является ключевым элементом информационного общества. Старт процессам формирования информационного общества одновременно означает начало перехода от традиционной к электронной демократии. В этом ключе многое, что уже сделано для создания информационного общества в нашей стране, является фундаментом будущего здания электронной демократии.

Первым шагом на пути практической реализации ценностей информационного общества, зафиксированных в Окинавской Хартии, стала Федеральная целевая программа «Электронная Россия»<sup>5</sup>. Она же стала катализатором формирования необходимых предпосылок для создания

электронной демократии в нашей стране.

Программа «Электронная Россия» полностью соответствовала духу Хартии глобального информационного общества. Самой главной целью программы, как и основной идеей информационного общества, провозглашалось повышение эффективности функционирования экономики за счет внедрения ИКТ. Это лейтмотив процессов информатизации, объясняющий интерес к информационному обществу стран, являющихся локомотивами мировой экономики. ИКТ рассматриваются как фактор экономического роста. Для реализации экономического потенциала ИКТ нужна определенная информационно-техническая среда, создание которой является приоритетной задачей национальных стратегий. Одновременно с этим ставится еще несколько значимых целей: повышение эффективности (за счет внедрения ИКТ) государственного управления и местного самоуправления, создание технологических предпосылок для развития гражданского общества. Всего этого нельзя добиться без подготовки специалистов по информационным технологиям и квалифицированных пользователей, что и является последней целью программы.

Программа «Электронная Россия» положила начало формированию нормативно-правовых основ для будущего развития электронной демократии. Благодаря реализации программы были разработаны и приняты федеральные законы «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Они стали отправной точкой для обеспечения информационной прозрачности и открытости государства, для создания предпосылок эффективного электронного взаимодействия между государством и гражданами.

В период реализации программы было принято самое большое количество поправок в существующие законы и новых нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере ИКТ. Были приняты федеральные законы «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «Об электронной подписи», «О персональных данных» и т. д.

Принципиально важным результатом реализации программы стало расширение возможностей включенности органов государственной власти, структур гражданского общества и рядовых граждан в новую информационно-коммуникативную среду. Все органы власти открыли свои интернет-представительства (создали интернет-сайты). Большое внимание уделялось внедрению новых ИКТ в деятельность независимых СМИ. В целях снижения территориальной неоднородности условий доступа к информационным системам и развития соответствующей инфраструктуры были проведены мероприятия по развитию как магистральных информацион-



но-коммуникационных линий, так и сетей доступа. Без всего этого становление электронной демократии было бы невозможно.

В программе ставился широкий круг задач, решение которых позволило бы уже сегодня продвинуться далеко вперед в деле создания эффективно работающей модели электронной демократии. К сожалению, этого не произошло. В фокусе реализации программы оказались, прежде всего, задачи модернизации органов власти, государственного муниципального управления посредством внедрения ИКТ, которые воплотились в создание так называемого электронного правительства. Были созданы Единый портал государственных и муниципальных услуг, портал государственных и муниципальных закупок, разработана и внедрена система межведомственного электронного документооборота – государственная автоматизированная система «Управление».

Однако многое другое, запланированное в программе, так и не было доведено до своего логического завершения. В частности, не решены задачи разработки нормативно-правовых актов, регулирующих использование информационных сетей для волеизъявления граждан, создания механизмов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

Поэтому вполне ожидаемым стало, что сразу после завершения программы была принята другая. Распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. была принята новая государственная программа, которая стала называться «Информационное общество (2011–2020 годы)»<sup>6</sup>. Напрямую об электронной демократии в ней также речь не идет, о чем можно судить по отсутствию данного термина в тексте программы. Но многие ее аспекты имеют к ней непосредственное отношение.

Одной из главных целей программы «Информационное общество» является формирование современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, предоставление на ее основе качественных услуг в сфере информационных технологий и обеспечение высокого уровня доступности для населения информации и технологий. Это то, без чего электронной демократии не может быть в принципе. Базовым условием для реализации ее идей является массовая вовлеченность населения в процессы электронного взаимодействия. Для этого необходимо полностью решить проблему цифрового неравенства. В свою очередь, ее решение зависит, во-первых, от расширения электронного пространства взаимодействия, т. е. масштабного внедрения ИКТ не только в политическую, но и в экономическую, культурную, социальную сферы (образование, медицинское обслуживание и т. д.); во-вторых, от развития отрасли информационных технологий в нашей стране, замещения

импортного оборудования отечественными разработками, что должно снизить стоимость его приобретения и подключения к новой коммуникационной среде. На решение этих задач как раз и направлена программа «Информационное общество».

Не остаются без внимания и вопросы совершенствования правового регулирования в сфере использования ИКТ, для чего планируется разработка большого количества разных проектов федеральных законов. Это свидетельство того, что масштаб работ в правовой сфере запланирован большой, ряд правовых актов непосредственно касается создания благоприятной среды для развития электронной демократии, но среди них нет ни одного, который бы закреплял за механизмами электронной демократии официальный статус.

В какой-то степени в отсутствии в программе даже понятия «электронная демократия» нет ничего удивительного. Это является адекватным отражением состояния российской электронной коммуникационной среды. До сих пор Российское государство и общество находятся еще только на стадии создания технологических, институциональных и правовых предпосылок, без которых нельзя преобразовать традиционную систему демократических отношений. Особенность государственной стратегии на данном этапе такова, что в фокусе внимания находятся задачи развития информационного общества. Но нельзя сказать, что тема развития электронной демократии находится вне поля зрения власти. Скорее уровень внимания к ней соответствует реальным возможностям осуществления сегодня электронного народовластия.

Было бы опрометчиво считать, что развитие электронной демократии всегда находится в противоречии с интересами бюрократии, поскольку ограничивает их властные возможности. Как показывает практика, власть уже выработала и апробировала разные стратегии использования ИКТ в своих целях. Повысить эффективность власти с помощью ИКТ возможно разными путями и в разной степени. В современных внешнеполитических условиях компромисс может быть только в нахождении такого пути развития электронной демократии в России, который соответствовал бы интересам как власти, так и общества.

Решение этой непростой задачи было предложено лично Президентом РФ. Впервые тема развития интернет-демократии получила свое развернутое выражение в предвыборной статье В. Путина «Демократия и качество государства»<sup>7</sup>. В ней были сформулированы две ключевые идеи, которые определили тенденции развития механизмов электронной демократии в нашей стране. Во-первых, это создание эффективно работающего гражданского «фильтра», через который должны проходить все проекты



нормативно-правовых актов. Иными словами, создание и совершенствование механизмов общественного обсуждения законопроектов, решений, программ, принимаемых на всех уровнях государственной власти, оценки действующих законов и эффективности их применения. Во-вторых, необходимость дать возможность самим гражданам формировать законодательную повестку, выдвигать свои проекты и формулировать приоритеты. Речь идет о создании правила обязательного рассмотрения в парламенте тех общественных инициатив, которые соберут сто тысяч и более подписей в Интернете. Это предложение нашло свое дальнейшее выражение в Указе Президента РФ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»»<sup>8</sup>.

Ранее (в 2012 г.) президентом был издан Указ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»<sup>9</sup>. В соответствии с ним Правительству Российской Федерации ставилась задача сформировать систему раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения. Итогом стало создание единого ресурса в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, где размещается информация о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов, ходе и результатах их общественного обсуждения. Этим же указом правительству предписывалось утвердить концепцию «российской общественной инициативы», предусматривающую создание технических и организационных условий для публичного представления предложений граждан с использованием специализированного ресурса в сети Интернет с 15 апреля 2013 г.

О серьезности намерений, о том, что вопросы развития электронной демократии заняли свое место во властной повестке дня, говорит тот факт, что в 2012 г. в Администрации Президента РФ было образовано Управление по применению информационных технологий и развитию электронной демократии.

По характеру полномочий можно судить, что оно должно стать главным центром по разработке и реализации основных направлений государственной политики в области применения информационных технологий в государственном и муниципальном управлении, изучения и применения технологий электронной демократии, по мониторингу и анализу использования современных сетевых технологий и информационных ресурсов.

Ключевой функцией Управления является участие в подготовке проектов федеральных законов, вносимых Президентом Российской Федерации в Государственную думу Федерального

собрания РФ в порядке законодательной инициативы, а также проектов указов, распоряжений и поручений Президента России по вопросам, относящимся к его ведению<sup>10</sup>.

Наличие данного Управления хорошо вписывается в логику строительства электронной демократии «сверху». Такая структура является движущей силой создания и внедрения электронной модели взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с организациями, общественными объединениями и гражданами. Но важно учитывать, что электронная демократия не сводится только к одному этому механизму. Пока все свидетельствует о том, что власть трактует электронную демократию как возможность электронного взаимодействия с властью, как одну из форм электронного политического участия. Это достаточно упрощенный подход, не отражающий реального содержания демократии в информационном обществе.

Многое свидетельствует о том, что на официальном уровне отсутствует целостная картина электронной демократии. Разные ведомства видят только отдельные ее части, причем далеко не все, которые пока к тому же не удается собрать воедино. Министерством коммуникации и связи предпринималась такая попытка, которая материализовалась в проект Концепции электронной демократии. Министерство представляет электронную демократию как набор некоторых механизмов, которые должны быть реализованы в рамках Единого портала электронной демократии. 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. Выносимый на всеобщее обсуждение проект наглядно демонстрирует существующий стиль мышления чиновников, подчиняющийся бюрократической логике, согласно которой, создав Единый портал электронной демократии, можно было бы отчитаться о создании электронной демократии в нашей стране и успокоиться.

Помимо всего прочего, создание Единого портала электронной демократии плохо согласуется с существующей социально-политической практикой, а именно с использованием механизмов электронной демократии в рамках разных интернет-ресурсов, созданных как органами власти, так и независимыми организациями и лицами. Например, что делать в этом случае с такой доказавшей свою востребованность площадкой, как «Российская общественная инициатива». К тому же во многих субъектах РФ уже созданы свои порталы электронной демократии.

Как представляется, главным препятствием на пути развития электронной демократии в России является отсутствие комплексного подхода, который нашел бы свое выражение в четкой



государственной политике, стратегии развития электронной демократии. До сих пор нет концепции развития электронной демократии, которая должна стать результатом согласования позиций и мнений как власти, так и общества в лице разнообразных общественных организаций.

#### Примечания

- 1 См.: Вилков А. А., Казаков А. А. Политические технологии формирования имиджей России и США в процессе информационно-коммуникационного взаимодействия. (на материалах «Российской газеты» и «Вашингтон Пост» 2007–2008 гг.). Саратов : ИЦ «Наука». 2010.
- 2 Окинавская Хартия глобального информационного общества. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 3 Там же.
- 4 Проект «Концепция развития в РФ механизмов электронной демократии до 2020 года». URL: <http://e-demostatia.ru/s/blog/> (дата обращения: 13.02.2015).
- 5 См.: О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» : постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
- 6 См.: Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» : постановление Правительства РФ от 15.04.2014. № 313 (ред. от 17.06.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 7 См.: Путин В. В. Демократия и качество государства. URL: <http://www.putin-itogi.ru/2012/02/06/statya-v-v-putina-demokratiya-i-kachestvo-gosudarstva/> (дата обращения: 27.04.2016).
- 8 См.: О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» : указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
- 9 См.: Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : указ Президента РФ от 07.05.2012. № 601. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
- 10 См.: Положение об Управлении Президента Российской Федерации по применению информационных технологий и развитию электронной демократии. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/16282> (дата обращения: 27.04.2016).

#### Образец для цитирования:

Цаплин А. Ю. Политико-правовые факторы становления электронной демократии в России // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2016. Т. 16, вып. 4. С. 447–452. DOI: 10.18500/1818-9601-2016-16-4-447-452.

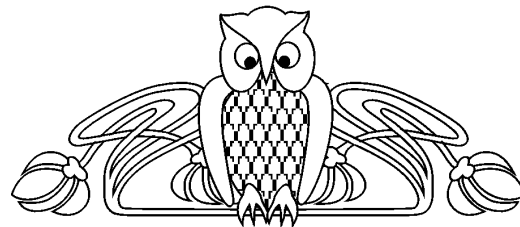
УДК 327.39

## ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ: ПРОБЛЕМНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

П. И. Пашковский

Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского, Симферополь  
E-mail: petr.pash@yandex.ru

Рассмотрены проблемные теоретические аспекты исследования внешнеполитического механизма. Приведены подходы специалистов. Показано, что внешнеполитический механизм представляется в виде политической системы, функционирование которой обеспечивает определение целей, задач, приоритетов и направлений внешней политики и выделение ресурсов для её осуществления. Элементы внешнеполитического механизма разделены на конституционные (государственные органы) и внеконституционные (политические партии, НПО, экономические структуры, общественное мнение). Проблема движущих сил или «рычагов» влияния на процесс принятия внешнеполитических решений носит комплексный характер, обуславливаясь взаимодействием внешних и внутренних факторов, среди которых выделяются преимущественно национальные интересы, особенности системы международных отношений, структура внешнеполитического механизма и психологические детерминанты.



**Ключевые слова:** внешнеполитический механизм, внешнеполитические решения, внешняя политика, государство, международные отношения.

#### Foreign Policy Mechanism: Problematic Theoretical Aspects of the Research

P. I. Pashkovsky

Problem theoretical aspects of the study of the foreign policy mechanism have been considered. Approaches of researchers have been offered. It was shown that the foreign policy mechanism is in the form of the political system, which provides the definition of the goals, objectives, priorities and directions of the foreign policy, and the allocation of resources for its implementation. The elements of foreign policy mechanism are divided into constitutional (state bodies) and extra-constitutional (political parties, NGOs, economic structures, public opinion). The problem of the driving forces or «levers» of influence on the process of adoption foreign policy decisions has the complex character is determined by the interaction of external and