

Парфенова Юлия Владимировна

аспирант кафедры российской политики  
Санкт-Петербургского государственного университета

**ФОРМИРОВАНИЕ СТАБИЛЬНОЙ  
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ  
КАК УСЛОВИЕ КОММУНИКАТИВНОЙ  
ЭФФЕКТИВНОСТИ СЕТЕВОГО  
ПОЛИТИЧЕСКОГО УЧАСТИЯ**

**Аннотация:**

*В статье рассматриваются проблемы становления новых форм политического участия и развития электронной демократии в РФ в аспекте обеспечения условий коммуникативной эффективности процесса политического участия. Выделяются и анализируются три основных условия: наличие стабильной институциональной среды; обеспечение сетевыми сервисами реальной вовлеченности различных акторов в процесс разработки, обсуждения и принятия политических решений; наличие и институциональное обеспечение свободной конкуренции мнений и предложений относительно политической повестки дня. Особый акцент делается на рассмотрении процесса формирования стабильной институциональной среды и уточнении ее роли в обеспечении коммуникативной эффективности политического участия российских граждан.*

**Ключевые слова:**

*электронная демократия, сетевые формы участия, интернет-технологии, социальные сети, коммуникативная эффективность, транзакционные издержки.*

Parfenova Yulia Vladimirovna

PhD student, Russian Politics Department,  
Saint-Petersburg State University

**DEVELOPMENT OF THE STABLE  
INSTITUTIONAL ENVIRONMENT  
AS A CONDITION OF COMMUNICATION  
EFFECTIVENESS OF THE ONLINE  
POLITICAL PARTICIPATION**

**Summary:**

*The article considers establishment of the new forms of political participation and e-democracy development in Russia in the context of creating conditions of the communication effectiveness of the political participation process. The author identifies and analyses the three main conditions: availability of stable institutional environment, online support of the effective involvement of different actors in the process of development, discussion and adoption of political decisions, availability and institutional support of the free competition of views and proposals on the political agenda. Particular emphasis is made on the consideration of the development of stable institutional environment and specification of its role in the support of the communication effectiveness of political participation of Russian citizens.*

**Keywords:**

*e-democracy, online participation, Internet technologies, social networks, communication efficiency, transaction costs.*

В условиях сетевого общества, о становлении ключевых характеристик которого написан уже достаточно большой массив научной литературы [1; 2; 3], чрезвычайно возрастает потребность в развитии новых коммуникативных технологий, что не может не затрагивать и такую динамичную сферу общественной жизни, как политика. Современные институты политического участия в полной мере испытывают на себе влияние ключевых вызовов, возникающих и нарастающих в условиях становления и развития общества нового типа. Можно выделить следующие наиболее значимые его характеристики:

- широкое распространение сетевых структур – как реальных, так и виртуальных;
- появление и быстрое развитие новых сетевых форм участия в политике и общественной жизни;
- экспоненциальный рост плотности и скорости информационного обмена, получаемый за счет новых сетевых технологий обмена информацией;
- новая роль знаний, ставших основным двигателем экономического развития и превратившихся из самоценности в объект обмена, широко представленный на рынке;
- рост рентабельности процесса производства и обмена (распространения) знаниями, ставшего одной из самых прибыльных отраслей информационной экономики.

В условиях сетевого общества отчетливо прослеживаются тенденции переопределения роли и места государства и глобальных надгосударственных образований, корпораций и некоммерческих организаций, да и самого гражданина в социально-политической системе. Отсюда возникает необходимость в проведении всестороннего анализа процесса развития сетевых инструментов и форм участия в политике и во введении в политологический дискурс концептов, с помощью которых может быть сформирована методологическая основа для такого рода анализа. Одним из ключевых концептов, на наш взгляд, выступает понятие «коммуникативная эффективность».

Понятие «коммуникативная эффективность» является достаточно новым и пока не вполне разработанным концептом в отечественной политической науке. Одним из первых определений ему в отношении системы государственного управления дал А.В. Курочкин: коммуникативная эффективность – это функция «минимизации транзакционных издержек, рассматриваемых здесь в более широком значении, как издержки социальных обменов. ...данное понятие сфокусировано на качестве работы механизма координации социальных связей и взаимодействий» [4].

Данный концепт представляется наиболее адекватным для анализа и оценки механизмов мобилизации и участия в системе обратной связи государства и гражданского общества. Сетевые ресурсы при этом должны стать не только инструментом информирования или одностороннего влияния со стороны государства или оппозиции, но и важным элементом системы коммуникации государства и общества, направленной на минимизацию неопределенности на всех уровнях политического управления, предложение ясных «правил игры» для контрагентов и обеспечение стабильности политической системы страны в целом.

Таким образом, можно выделить следующие условия, обеспечивающие коммуникативную эффективность политического сетевого участия:

1. Наличие стабильной институциональной среды, формируемой как формально-правовыми, так и неформальными институтами, определяющими ясные правила игры для всех акторов, а также гарантирующими их свободу деятельности в сети [5, с. 126].

2. Обеспечение сетевыми сервисами реальной вовлеченности различных акторов в процесс разработки, обсуждения и принятия политических решений. Речь идет об эффективно действующей системе обратной связи между гражданским обществом и государством.

3. Наличие и институциональное обеспечение свободной конкуренции мнений и предложений относительно политической повестки дня со стороны всех заинтересованных акторов, а также использование различных форм координации взаимодействий и легитимирующих их ценностных порядков.

В рамках данной статьи мы проанализируем, как в современной России реализуется первое условие, обеспечивающее коммуникативную эффективность политического участия, а именно процесс формирования стабильной институциональной среды.

Одним из важных шагов в обеспечении стабильной институциональной среды развития электронной демократии в России стал проект Концепции развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 г., разработанный специалистами Министерства связи и массовых коммуникаций РФ. Изначально проект был размещен на портале «Электронная демократия в России», а его широкое общественное обсуждение было осуществлено в рамках Первого Федерального конгресса по электронной демократии, проходившего в Москве 17–18 мая 2012 г.

Электронная демократия в тексте Концепции трактуется как «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» [6]. Данное определение представляется слишком общим, поскольку в тексте не раскрывается содержание формулировки «качественно новый уровень взаимодействия». Для его конкретизации необходимо указание в определении электронной демократии на то, что она должна быть основой эффективного государственного управления, трактуемого как подотчетный обществу, прозрачный способ реализации политической власти, призванный обеспечить более инклюзивную форму демократии на различных уровнях управления.

В разделе «Факторы развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии» проекта Концепции акцентируется внимание на недостаточности темпов развития гражданского общества, в том числе с использованием сетевых технологий. В частности, говорится о медленном и прерывистом темпе этого развития. И именно для изменения сложившейся ситуации к лучшему и придания этому процессу динамики необходимо внедрение механизмов электронной демократии. Таким образом, в Концепции обозначена прямая зависимость между переходом к практике электронной демократии и процессом укрепления и дальнейшего развития российского гражданского общества: «...активное внедрение информационно-коммуникационных технологий в систему общественно-политических отношений позволяет существенно расширить возможности российских граждан в плане их общественно-политического участия, создания условий для роста их гражданской активности, что в свою очередь способствует формированию качественно нового уровня активности граждан» [7]. Такой подход свидетельствует о заинтересованности государства в качественном изменении механизмов взаимодействия с обществом и повышении заинтересованности граждан в участии в процессах выработки и реализации политики на всех уровнях государственной власти.

Вместе с тем в тексте Концепции отмечается и ряд проблем, препятствующих равномерному и динамичному развитию как механизмов электронной демократии, так и институтов гражданского общества в целом. К первоочередной проблеме относится недостаточная эффективность и слабое организационно-техническое обеспечение механизма обратной связи государства и общества. Вторая отмечаемая авторами Концепции проблема – недостаточность технологической процедуры идентификации участников сетевого взаимодействия и неравномерное развитие интернет-технологий в регионах России: «...важнейшей проблемой являются вопросы идентификации и аутентификации участников информационного взаимодействия, в том числе в части практической реализации. Сохраняется цифровое неравенство между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и муниципалитетами» [8].

Здесь необходимо расширить круг актуальных проблем, стоящих на пути развития российской электронной демократии. Несмотря на то что граждане РФ действительно проявляют все больший интерес к современным информационно-коммуникационным технологиям, о чем свидетельствуют статистические данные использования сетевых ресурсов, и в частности социальных сетей, это использование связано преимущественно с межличностным общением, поиском информации, интернет-коммерцией и т. д. Уровень доверия к органам государственной власти и их сетевым ресурсам остается по-прежнему невысоким, что определяет в свою очередь низкий уровень использования соответствующих сетевых инструментов участия.

Другая проблема заключается в значительных рисках построения в России электронной демократии сверху как структурного элемента административной вертикали. Существует опасность создания квазидемократических структур участия, повторяющих форму сетевых инструментов участия, но по сути бесполезных для обеспечения реальной системы обратной связи государства и общества.

Наиболее важно для целей нашего анализа рассмотреть, какие механизмы электронной демократии планируются к внедрению в российскую политическую практику и представлены в четвертом разделе Концепции «Основные приоритеты и направления развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии» [9].

Первый наиболее распространенный механизм – это электронное голосование. В Концепции достаточно пространно отмечены его основные позитивные стороны: «Электронное голосование широко используется в рамках онлайн-опросов, общественных онлайн-экспертиз и многих других процедур, где учитывается коллективная позиция пользователей системы электронной демократии» [10].

Второй механизм электронной демократии – сетевая коммуникация граждан и коллективное обсуждение социально значимых проблем и вопросов общественно-политической тематики в режиме онлайн: «...сегодня уже нет необходимости собирать людей в каком-то замкнутом физическом пространстве с целью коллективного обсуждения каких-то вопросов. Такое обсуждение можно с успехом организовать на специализированных интернет-ресурсах (форумы, интернет-конференции, вебинары, скайп-сессии и т. п.), на площадке практически любой социальной сети, а также в блогах» [11].

Третьим механизмом (точнее – набором механизмов) в Концепции называется формирование онлайн-сообществ, включая механизмы планирования и реализации гражданских инициатив и проектов коллективных действий.

Следующим важнейшим направлением обеспечения институциональной среды интернет-участия выступает процесс правовой регламентации электронного голосования в России. Еще в декабре 2005 г. ЦИК России на своем заседании рассмотрела вопрос «О ходе работ по созданию комплексов электронного голосования», в результате чего большинством членов ЦИК были поддержаны рекомендации Межведомственной комиссии о проведении эксперимента по применению 60 опытных образцов комплексов для электронного голосования в 2006 г. Тогда же, в 2006 г., были изданы первые инструкции ЦИК России «О порядке электронного голосования, подсчета голосов избирателей, участников референдума, установления итогов голосования на избирательном участке, участке референдума, установления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума вышестоящими комиссиями» и «О порядке использования комплексов для электронного голосования на выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации» [12].

В 2011 г. ЦИК России утвердила Временный порядок электронного голосования и использования комплексов электронного голосования на выборах и референдумах, проводимых на всей территории Российской Федерации. Через полгода он был заменен Порядком электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации [13].

Необходимо отметить, что данный Порядок применим к регулированию процесса голосования на выборах, но не регламентирует волеизъявление в электронной форме на референдумах, а также иных формах политического участия, что является его существенным недостатком.

Комплексно задача информатизации избирательного процесса, в том числе с применением элементов электронного голосования, решалась в рамках создания ГАС «Выборы». В ноябре 2006 г. ЦИК России, оценив первые результаты применения ГАС «Выборы» на выборах в субъектах Российской Федерации, постановила, что комплексы обработки избирательных бюллетеней, которые применялись при проведении выборов депутатов Новгородской областной думы и при проведении повторных выборов депутатов Саратовской областной думы, в целом соответствовали заданным техническим характеристикам и не вызвали нареканий.

Руководствуясь этим опытом, на выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания РФ шестого созыва в декабре 2011 г. комплексы электронного голосования применялись уже на 327 избирательных участках, а на выборах президента Российской Федерации в марте 2012 г. КОИБ применялись уже в 76 субъектах Российской Федерации, что технологически значительно усовершенствовало процесс обработки и окончательного подсчета голосов. Вместе с тем необходимо отметить два отрицательных момента. Первый связан с недоверием граждан к результатам работы КОИБов и возможностью фальсификаций, что, собственно, и вызвало мощные протестные движения 2011–2012 гг. Второй определяется спецификой такой формы голосования – она является лишь технологическим усовершенствованием традиционной формы голосования, но не полноценным элементом электронной демократии [14]. Более совершенной формой в этом отношении является голосование, проводимое посредством использования специальных электронных карт для доступа к голосованию. Карта для доступа к голосованию является уникальной и используется однократно, а после голосования проводится процедура погашения использованных карт.

Следующим шагом в технологическом развитии электронного голосования стало создание устройства сенсорного голосования, оснащенного также наушниками для прослушивания речевых сообщений для случаев, если избиратель предпочитает манипулятивный способ голосования голосованию с использованием сенсорного экрана. Подобная форма голосования может реализовываться как для всех избирателей на избирательном участке, так и для групп избирателей, находящихся в значительно удаленном месте от помещения для голосования и не имеющих возможности произвести досрочное голосование на избирательном участке.

По данным ЦИК РФ, уже к 2021 г. планируется ввести удаленное интернет-голосование. Используя позитивный опыт Эстонии, Финляндии, Швеции, Франции, Канады и США, Центральная избирательная комиссия РФ планирует целый ряд пилотных проектов интернет-голосования с целью апробации и дальнейшего распространения на федеральном уровне данной технологии. Для этого необходимо добиться соблюдения ряда условий по обеспечению интернет-голосования в Российской Федерации: «Прежде всего, это техническая работоспособность и надежность системы, которая должна быть защищена от возможных вирусов, несанкционированного вмешательства в ее работу. В политико-правовом аспекте должны быть решены вопросы обеспечения тайны голосования, нормативного регулирования процедуры интернет-голосования, защиты от манипуляций результатами голосования, восприятия и доверия граждан к такому виду голосования» [15]. Таким образом, необходима полноценная правовая институционализация данной формы сетевого политического участия в России как первичное условие ее развития. Не случайно об этом заявил и премьер-министр России Д.А. Медведев: «Такие технологии (голосование через Интернет) нужно обязательно развивать. В любом случае через определенное, достаточно короткое время эти технологии будут использоваться, в том числе уже с правом решающего голоса. Я имею в виду возможность подведения итогов... Но для этого, конечно, нужно будет изменить наше законодательство и добиться того, чтобы такая возможность была у любого гражданина, потому что пока такой возможности нет» [16].

Несмотря на значительный прогресс в вопросе обеспечения формально-правовой среды развития электронных форм политического участия в современной России, данный процесс носил в последние годы противоречивый характер. С одной стороны, устанавливались достаточно ясные правила игры, с другой – происходило ограничение политической активности в Интернете, направленное на усиление контроля данной сферы со стороны государства. Так, в июле 2013 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях» (так называемый антипиратский закон). Он позволил блокировать и закрывать сайты, содержащие нелегальный контент, по решению суда. Крупные российские интернет-компании, а также гражданские активисты рассматривают эти меры как возможность введения цензуры, в том числе политической, со стороны органов государственной власти.

Тогда же, в 2013 г., появилась информация о подготовке законопроекта о запрете использования так называемых анонимайзеров, позволяющих пользователям анонимно коммуницировать в Интернете. Данные сервисы обеспечивают «темную сторону» Интернета (или *undernet*), сложно контролируемую со стороны государства [17]. Эта мера рассматривается также как попытка ограничения свободы Интернета и возможность существенного сужения политического интернет-участия.

Таким образом, в сфере нормативно-правового регулирования и формирования эффективной (в коммуникативном аспекте) институциональной среды электронной демократии в России наблюдается противоречивая ситуация, отражающая, впрочем, амбивалентность самих интернет-технологий, являющихся, с одной стороны, мощным инструментом гражданской и политической активности, а с другой – эффективным инструментом политического контроля со стороны государства.

В данном аспекте можно согласиться с мнением российских исследователей А.В. Соколовой и Е.П. Грушиной о том, что «распространение Интернета, делигитимация власти, рост уровня протестных настроений, социальной напряженности – все это способствует повышению активности в Интернете. В то же время “антипиратский” закон, попытка ввести поименную идентификацию ведут к ограничению интернет-активности» [18].

### Ссылки:

1. Castells M. *The Power of Identity. The Information Age: Economy, Society and Culture*. Vol. II. Oxford, 2004.
2. Кастельс М. *Информационная эпоха: экономика, общество, культура*. М., 2000.
3. Van Dijk J. *The Network Society: Social Aspects of New Media*. Houten, 1991.
4. Курочкин А.В. «Коммуникативная эффективность»: концептуализация понятия и перспективы использования в теории и практике государственного управления // *Человек. Сообщество. Управление*. 2013. № 4.
5. Курочкин А.В. *Государственное управление и инновационная политика в условиях сетевого общества* : дис. ... д-ра полит. наук. СПб., 2014. С. 295.
6. Концепция развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://ratio.ru/projects/Congress\\_conception.php](http://ratio.ru/projects/Congress_conception.php) (дата обращения: 24.05.2016).
7. Там же.
8. Там же.
9. Там же.
10. Там же.
11. Там же.
12. *Вестник Центризбиркома РФ*. 2011. № 2–3.
13. Там же.
14. *Вестник Центризбиркома РФ*. 2012. № 1 ; 2011. № 2–3 ; 2006. № 7 ; 2011. № 11.
15. Развитие электронного голосования [Электронный ресурс] // О выборах : приложение к журналу «Вестник Центризбиркома РФ». С. 40–47. URL: [http://www.rcoit.ru/upload/iblock/09e/jov\\_4\\_2011.pdf#3](http://www.rcoit.ru/upload/iblock/09e/jov_4_2011.pdf#3) (дата обращения: 20.03.2016).
16. Митяева Ю.В. Опыт проведения интернет-голосования на выборах и референдумах в России и за рубежом [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rcoit.ru/technologies/detail.php?ID=17065> (дата обращения: 24.05.2016).
17. Зыков В. ФСБ готовит закон против анонимности в Интернете [Электронный ресурс] // *Известия*. 2013 г. 16 авг. URL: <http://izvestia.ru/news/555552> (дата обращения: 24.05.2016).
18. Соколова А.В., Грушина Е.П. Условия развития политической активности в сети Интернет // *Вестник Пермского университета*. 2015. Вып. 1 (29).

### References:

1. Castells, M 2004, *The Power of Identity. The Information Age: Economy, Society and Culture*, vol. II, Oxford.
2. Castells, M 2000, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Moscow.
3. Van Dijk, J 1991, *The Network Society: Social Aspects of New Media*, Houten.
4. Kurochkin, AV 2013, "Communicative efficiency": the conceptualization of concepts and perspectives in the theory and practice of public administration', *Man. Community. Control*, no. 4.
5. Kurochkin, AV 2014, *Public administration and innovation policy in a network society*, D.Phil. thesis, St. Petersburg, p. 295.
6. *The concept of development in the Russian Federation, e-democracy mechanisms before 2020* 2016, retrieved 24 May 2016, <[http://ratio.ru/projects/Congress\\_conception.php](http://ratio.ru/projects/Congress_conception.php)>.
7. *The concept of development in the Russian Federation, e-democracy mechanisms before 2020* 2016, retrieved 24 May 2016, <[http://ratio.ru/projects/Congress\\_conception.php](http://ratio.ru/projects/Congress_conception.php)>.
8. *The concept of development in the Russian Federation, e-democracy mechanisms before 2020* 2016, retrieved 24 May 2016, <[http://ratio.ru/projects/Congress\\_conception.php](http://ratio.ru/projects/Congress_conception.php)>.
9. *The concept of development in the Russian Federation, e-democracy mechanisms before 2020* 2016, retrieved 24 May 2016, <[http://ratio.ru/projects/Congress\\_conception.php](http://ratio.ru/projects/Congress_conception.php)>.
10. *The concept of development in the Russian Federation, e-democracy mechanisms before 2020* 2016, retrieved 24 May 2016, <[http://ratio.ru/projects/Congress\\_conception.php](http://ratio.ru/projects/Congress_conception.php)>.
11. *The concept of development in the Russian Federation, e-democracy mechanisms before 2020* 2016, retrieved 24 May 2016, <[http://ratio.ru/projects/Congress\\_conception.php](http://ratio.ru/projects/Congress_conception.php)>.
12. *Bulletin of the Central Election Commission of the Russian Federation* 2011, no. 2-3.
13. *Bulletin of the Central Election Commission of the Russian Federation* 2011, no. 2-3.
14. *Bulletin of the Central Election Commission of the Russian Federation* 2012 no. 1; 2011 no. 2-3; 2006 no. 7; 2011 no. 11.

15. 'The development of electronic voting' 2011, *On elections: supplement to the journal "Bulletin of the Central Election Commission of the Russian Federation"*, p. 40-47, retrieved 20 March 2016, <[http://www.rcoit.ru/upload/iblock/09e/jov\\_4\\_2011.pdf#3](http://www.rcoit.ru/upload/iblock/09e/jov_4_2011.pdf#3)>.
16. Mitiaeva, YV 2016, *Experience of Internet voting in elections and referendums in Russia and abroad*, retrieved 24 May 2016, <<http://www.rcoit.ru/technologies/detail.php?ID=17065>>.
17. Zykov, V 2013, 'FSB is preparing a law against anonymity on the Internet', *Izvestiya*, August 16, retrieved 24 May 2016, <<http://izvestia.ru/news/555552>>.
18. Sokolova, AV & Grushina, EP 2015, 'Terms of development of the political activity in the Internet', *Bulletin of Perm State University*, vol. 1 (29).