

Вопросы современной электронной демократии и электронного информационного общества: достоинства, проблемы и перспективы

Пылин Владимир Васильевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры конституционного и административного права
Доктор юридических наук, профессор
gospravo@szags.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются достоинства, проблемы и перспективы современной электронной демократии, электронного информационного общества, электронного правительства Российской Федерации. Пути их развития и совершенствования. Ожидаемые в 2020 г. результаты реализации Программы Информационное общество Российской Федерации.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

электронная демократия, электронное информационное общество, электронное правительство, народовластие, рейтинги электронного правительства, многофункциональные центры, государственные и муниципальные услуги

Pylin V. V.

Issues of Modern Electronic Democracy and Electronic Information Society: Advantages, Problems and Prospects

Pylin Vladimir Vasilyevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of constitutional and administrative law
Doctor of Science (Jurisprudence), Professor
gospravo@szags.ru

ABSTRACT

The article discusses the advantages, problems and prospects of modern electronic democracy, electronic information society, electronic government of the Russian Federation. Their development and sovershenstvovania. Expected in 2020, the results of the Program Information society of the Russian Federation.

KEYWORDS

e-democracy, information society, e-government, democracy, the rankings of e-government, multifunctional centres of state and municipal services

Демократия является одной из важнейших конституционных основ в многонациональном гражданском обществе Российской Федерации. Она определяется в нашей стране с 1917 г. как власть народа, форма политического строя, основанного на признании принципов народовластия, свободы и равенства граждан, выборности основных органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом современная демократия это народовластие в правовом и федеративном государстве, с республиканской формой правления, осуществляемое последовательно как государством от имени народа и для народа, так и его самим народом.

За последние годы многое сделано для развития более подлинной демократии в стране, как прямой и представительной демократии, так и для электронной и информационной демократии.

Электронная демократия — форма демократии, характеризующаяся использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) как основного средства для коллективных мыслительных и административных процессов (информирования, принятия совместных решений, электронного голосования, контролирования исполнения решений и т. д.) на всех уровнях, начиная с уровня местного самоуправления и заканчивая международным.

Электронная демократия подразделяется на ряд видов. В данной статье будут рассматриваться электронная демократия, электронное информационное общество и электронное правительство. Все они тесно связаны друг с другом, хотя и самостоятельны. *Электронная демократия* направлена на использование информационных технологий для расширения возможностей каждого гражданина. *Электронное информационное общество* — должно обеспечить граждан и организации преимуществом от применения информационных и телекоммуникационных технологий за счет равного доступа к информационным ресурсам, развитию цифрового контента, применению инновационных технологий, радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе. *Электронное правительство* должно обеспечивать эффективное и менее затратное администрирование, повышение оперативности и удобства доступа к услугам государства из любого места и в любое время, совершенствование демократии и повышение ответственности власти перед народом.

Все три названных вида электронной демократии в России делают еще свои первые шаги. Их возникшие проекты достаточно успешны, находятся в разных стадиях работоспособности.

Важную роль в этом сыграли многие нормативные правовые акты, принятые за последние 20 лет. Среди них федеральные законы — от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации „Выборы“», от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», распоряжение Президента РФ от 7 февраля 2008 г. № Пр-212 «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации», указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», постановления Правительства РФ от 24 мая 2010 г. № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов», от 28.01.2002 № 65 «О федеральной целевой программе „Электронная Россия (2002–2010 годы)“», распоряжения Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации „Информационное общество (2011–2020 годы)“», постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313-ФЗ «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Информационное общество (2011–2020 годы)“», и иные акты.

Задачами программы повышения качества жизни граждан и улучшения условий развития бизнеса в информационном обществе являются развитие сервисов для упрощения процедур взаимодействия общества и государства с использованием информационных и телекоммуникационных технологий; перевод государственных и муниципальных услуг в электронный вид; развитие инфраструктуры доступа к сервисам электронного государства; повышение открытости деятельности органов

государственной власти; создание и развитие электронных сервисов в области здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, образования и науки, культуры и спорта.

В соответствии с государственной программой «Информационное общество (2011–2020 годы)» от 20 октября 2010 г. в стране реализуется создание сервисов для обеспечения общественного обсуждения и контроля за деятельностью органов государственной власти, создание инструментов общественного управления на муниципальном уровне. Разработана федеральная государственная информационная система «Электронная демократия», одним из элементов которой является Единый портал Электронной демократии Российской Федерации.

Эта система позволяет: формировать и отправлять в органы власти всех уровней публичные, в том числе коллективные, обращения, отслеживать их статус, получать ответы; привязывать к карте проблемы, о которых сообщается в орган власти; проводить публичные обсуждения документов, сбор замечаний и предложений; вести блоги органов власти; оценивать качество принятых органом власти мер или ответа на обращение; формировать статистику качества работы органов власти на основании оценок граждан.

Большой опыт накоплен с 2009 г. в Саратовской области в образовании системы «Электронная демократия» под названием «Лица Саратовской губернии», которая работает на принципах: персонализации личности в структуре власти, публичности, региональной локации. Здесь гражданин обращается посредством портала к конкретному чиновнику или депутату, а не к обезличенному бюрократическому аппарату.

Диалог представителей власти с жителями области происходит открыто, каждый посетитель портала может увидеть как вопрос гражданина, так и ответ на него. Тем самым чиновникам приходится предпринимать шаги по решению вопросов. Именно публичность обращения заставляет их реагировать на проблемы и обращения граждан.

Портал функционирует на местном уровне, уровне Саратовской области. Этим достигается лучшее понимание животрепещущих вопросов, большая заинтересованность в их решении чиновников на местах и, как следствие, большая оперативность в решении проблем и адресная помощь. Идея электронной демократии на интернет-портале «Лица Саратовской губернии» осуществляется в рамках функционирования виртуальной «приемной» — прямого диалога жителей области с чиновниками, политиками, бизнесменами и знаменитостями по проблемным вопросам. Кроме того, на портале регулярно проводятся актуальные для саратовчан голосования (рейтинги влияния силовиков области, рейтинги депутатов областной думы и пр.). Зарегистрировавшийся на сайте пользователь может вести свой блог, высказать свое мнение по актуальным для области и страны событиям. Жители области могут пожаловаться на возникающие проблемы (вымогательство взятки, очереди в детские сады, нарушения ПДД, нарушения в работе чиновников и пр.) представителям власти, в чей компетенции находятся эти вопросы.

Со своей стороны, государственные структуры, ряд политиков и депутатов активно сотрудничают с порталом «Лица Саратовской губернии», реагируя на обращения граждан. Благодаря такому диалогу, интерактивному взаимодействию представителей власти и простых людей посредством интернет-портала повышается уровень доверия к муниципальным властям, растет эффективность и адресность проводимой в регионе политики. Сайт «Лица Саратовской губернии» является важной формой интерактивного взаимодействия горожан в рамках реализации идей электронной демократии.

Особое внимания заслуживает эксперимент с проведением в интернете опросов при назначении тех или иных руководителей в Ханты-Мансийском административ-

ном округе. В августе 2011 г. губернатор назначила директора департамента физкультуры и спорта по результатам публичного обсуждения кандидатур. Аналогично проходило назначение директора окружного департамента образования и молодежной политики в ноябре того же года. При этом в проводившемся в блоге губернатора опросе приняли участие 80 318 человек. В июне 2012 г. был принят регламент назначения главного врача Окружной клинической больницы в Ханты-Мансийске, согласно которому на утверждение были внесены 2 кандидатуры, набравшие наибольший рейтинг среди телезрителей в ходе теледебатов.

Важное значение для развития электронной демократии в Российской Федерации оказывает деятельность Президента РФ. Так, его Указом от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» Правительству РФ было поручено обеспечить реализацию следующих мероприятий:

- сформировать систему раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения, имея в виду:
 - ♦ создание единого ресурса в информационно-телекоммуникационной сети интернет (далее — сеть интернет) для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов, ходе и результатах их общественного обсуждения;
 - ♦ использование федеральными органами исполнительной власти в целях общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, различных форм публичных консультаций, включая ведомственные ресурсы и специализированные ресурсы в сети интернет;
 - ♦ предоставление не менее 60 дней для проведения публичных консультаций;
- утвердить концепцию «российской общественной инициативы», предусматривающую:
 - ♦ создание технических и организационных условий для публичного представления предложений граждан с использованием специализированного ресурса в сети интернет;
 - ♦ рассмотрение указанных предложений, получивших поддержку не менее 100 тысяч граждан в течение одного года, в Правительстве РФ после проработки этих предложений экспертной рабочей группой с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации и представителей бизнес-сообщества;
 - ♦ обеспечить доступ в сети интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти РФ.

Во исполнение Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹ в стране стали создавать повсеместно многофункциональные центры (далее — МФЦ) в целях предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия в режиме «единого окна».

В 2015 г. Минэкономразвития России, большинство субъектов Федерации и муниципальных образований практически завершили работу по созданию сети МФЦ.

Многофункциональные центры — это центры, в которых граждане могут получить большинство необходимых им государственных и муниципальных услуг в режиме «одного окна». По состоянию на март 2016 г. в стране создано порядка 13 тыс.

¹ СЗ РФ, 2010, № 31, ст. 4179, в ред. от 15.02.2016.

подобных точек. Из них 2737 это именно МФЦ и более 10 тыс. — так называемые офисы государственных услуг, то есть обособленные подразделения на 1–2 окна и офисы на базе привлекаемых организаций, обычно это «Почта России», расположенные, как правило, в малых населенных пунктах.

В 2012 г. Президент РФ поставил задачу добиться того, чтобы 90% населения страны имело доступ к таким центрам. Сегодня охват МФЦ составляет более 95% граждан.

В Санкт-Петербурге для автоматизации деятельности МФЦ создана Межведомственная автоматизированная информационная система предоставления в Санкт-Петербурге государственных и муниципальных услуг в электронном виде (МАИС ЭГУ). В основу работы МФЦ заложен принцип «одного окна», т. е. исключение или максимально возможное ограничение участия заявителя в процессах сбора различных справок и документов, необходимых для получения той или иной государственной услуги, а также прозрачное и контролируемое прохождение документов на всех этапах предоставления государственных услуг. Другим способом реализации принципа «одного окна» в Санкт-Петербурге является предоставление государственных услуг через сеть интернет.

В начале 2016 г. в Ленинградской области зарегистрированы 23 МФЦ: во всех муниципальных районах, а также Сосновоборском городском округе и в городских поселениях Сертолово, Отрадное, Коммунар и Приморск. В МФЦ уже можно получить 133 услуги, в том числе консультационные, причем спектр предоставляемых услуг растет.

Число заявителей, обращающихся для получения различных услуг, исчисляется миллионами человек в год. Именно опыт обращения в органы публичной власти за получением публичных услуг становится для простого человека мерилем качества работы органов власти.

В первые годы работы МФЦ граждане встречались с многими проблемами. Они называли самой главной проблемой долгое ожидание в очереди. Отмечали также волокиту, необходимо многократно обращаться по одному и тому же вопросу, долгое ожидание результата услуги, невнимательность, безразличие сотрудников, нежелание помочь, неудобное, неприспособленное для ожидания помещение, необходимость лично представлять документы, отсутствие типовых форм документов. Нередко заявителю для получения услуги приходилось сначала обращаться в целый ряд органов публичной власти за получением документов, подтверждающих его право на обращение в орган власти за нужной ему услугой.

К 2016 г. с этими проблемами в основном удалось справиться. В целом по стране граждане удовлетворены обслуживанием в этих центрах. При этом МФЦ стали обеспечивать согласование с организациями-смежниками проблемных моментов, которые возникают в каждом конкретном случае предоставления комплексной услуги. Заявитель теперь повторно обращается в МФЦ в установленное время и получает конечный документ, подготовленный по результатам выполнения заявленной им услуги, или аргументированный отказ. В 2015 г. удалось существенно уменьшить среднее время ожидания в очереди. Однако норматив в 15 мин, к сожалению, еще не выполняется.

Однако пока еще случаются сбои и недоработки. Ключевая проблема — передача в полном объеме компетенций по предоставлению услуг от органов власти к МФЦ. Принимаются меры, чтобы в центрах можно было не только сдать документы на паспорт (в том числе заграничный), как это происходит сейчас, но и получить его там же, а не идти за паспортом в Миграционную службу.

Также давно уже судам общей юрисдикции по примеру арбитражных судов через МФЦ надо было наладить подачу истцами исковых заявлений, ходатайств, жалоб, заявок для архива, выдачу архивных документов и других документов по интернету.

Сегодня, пожалуй, только в судах граждане тратят много сил, времени, долгого ожидания в очередях, денег на проезд. Надо сделать взаимодействие с судами в части документов более простым, быстрым и комфортным.

Другое важное направление — это завершение до 2017 г. перехода на электронное взаимодействие между МФЦ и ведомствами, оказывающими услуги. К сожалению, пока МФЦ часто вынуждены работать «почтальонами», перевозящими в органы власти бумажные комплекты документов.

Также важно реализовывать практику оказания услуг независимо от места жительства граждан. Особенно это актуально для крупных городов, где людям удобнее обратиться в МФЦ не по месту жительства, а по месту работы. Сейчас этот экстерриториальный принцип применяется в МФЦ Москвы для 97% перечня услуг.

Недавно на заседании правительства было принято решение включить в перечень предоставляемых в МФЦ еще ряд востребованных услуг. Это в первую очередь услуги Федеральной миграционной службы и Министерства внутренних дел.

Построение электронного правительства и повышение эффективности государственного управления должно обеспечить формирование единого пространства юридически значимого электронного взаимодействия; создание и развитие государственных межведомственных информационных систем, предназначенных для принятия решений в реальном времени; создание справочников и классификаторов, используемых в государственных и муниципальных информационных системах; повышение эффективности внедрения информационных и телекоммуникационных технологий на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований; развитие системы учета результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполненных в рамках государственного заказа; обеспечение перевода в электронный вид государственной учетной деятельности; создание и развитие специальных информационных и информационно-технологических систем обеспечения деятельности органов государственной власти, в том числе защищенного сегмента сети интернет и системы межведомственного электронного документооборота.

Электронное правительство — это способ предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано и максимально возможно используются информационные технологии.

Электронное правительство — система электронного документооборота государственного управления, основанная на автоматизации всей совокупности управленческих процессов в масштабах страны и служащая цели существенного повышения эффективности государственного управления и снижения издержек социальных коммуникаций для каждого члена общества. Создание электронного правительства предполагает построение общегосударственной распределенной системы общественного управления, реализующей решение полного спектра задач, связанных с управлением документами и процессами их обработки.

Электронное правительство — это создание новых форм взаимодействия госорганов; оптимизация предоставления правительственных услуг населению и бизнесу; поддержка и расширение возможностей самообслуживания граждан; рост технологической осведомленности и квалификации граждан; повышение степени участия всех избирателей в процессах руководства и управления страной; снижение воздействия фактора географического местоположения.

Электронное правительство не является дополнением или аналогом традиционного правительства, а лишь определяет новый способ взаимодействия на основе активного использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в целях повышения эффективности предоставления государственных услуг. Такие технологии существенно расширяют возможности политической коммуникации

и позволяют достичь новых форм интеграции между правительством, бизнесом и гражданами.

Таким образом, электронное правительство имеет следующие основные цели: оптимизация предоставления правительственных услуг населению и бизнесу; повышение степени участия всех избирателей в процессах руководства и управления страной; поддержка и расширение возможностей самообслуживания граждан; рост технологической осведомленности и квалификации граждан; снижение воздействия фактора географического местоположения.

Создание электронного правительства должно обеспечить не только более эффективное и менее затратное администрирование, но и кардинальное изменение взаимоотношений между обществом и правительством, к совершенствованию демократии и повышению ответственности власти перед народом.

Усилия, которые предпринимала Россия по части развития электронного правительства и доступности инфо-коммуникационных технологий населению, не прошли незамеченными: в глобальных индексах по развитию сетевого общества позиции России улучшаются год от года, хотя пока ей не удалось выбиться в первую двадцатку мировых стран. По результатам 2014 г. Россия занимала 50-е место в мире по готовности к сетевому обществу и 27-е место по готовности к электронному правительству.

В 2016 г. Россия заняла 12-е место в списке самых инновационных мировых экономик Bloomberg Innovation Index, тогда как годом ранее она занимала 14-ю строчку. Страны в нем занимают места в соответствии со средним показателем по шести категориям: Научные исследования и развитие, Промышленное производство, Высокотехнологичные компании, Высшее образование, Научно-исследовательские работники и Патенты. Лучший показатель у нас в категории «Образование», где мы уступаем только Южной Корее. Неплохо у нас и с патентами. В этой категории Россия — шестая.

Повысить место в Глобальном инновационном индексе и сделать инновации своим «коньком» можно, если уделять больше внимания и сил таким категориям, как «Промышленное производство», где мы только 37-е, и «Научные исследования и развитие», в которой РФ занимает 31-е место. Очень большой потенциал России, по мнению авторов Индекса, в одном из важнейших инновационных компонентов — образовании. Оно у России на достаточно высоком уровне, но нашей стране не удастся извлечь из него максимум выгод для сферы инноваций из-за сильно развитой бюрократии и коррупции¹.

В отчете Всемирного экономического форума (ВЭФ) 2014 Россия заняла 108-е место по уровню доступности новейших технологий населению (годом ранее — 124). По уровню внедрения новых технологий в корпоративном секторе Россия заняла 98-ю строчку против 126-й годом ранее, а по степени распространения интернет-доступа перешла с 62-го на 49-е место.

По данным ВЭФ, в России доступ в интернет имеет 61,4% населения. Стационарным широкополосным доступом в интернет в России пользуются 16,6% населения. По данному показателю наша страна занимает 43-ю строчку. При этом средняя скорость интернета в расчете на одного пользователя в России составила 41,2 Кбит/с. Для сравнения, средняя скорость интернета для жителя Люксембурга составила 6,4 Мбит/с (первое место).

В ежегодном рейтинге конкурентоспособности, публикуемом ВЭФ, Россия поднялась с 53-го на 45-е место. Улучшения, в частности, связаны с повышением

¹ Мануков С. Россия добилась инновационного прогресса // «Expert Online» 28 jan 2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://expert.ru/2015/01/28/rossiya-stala-innovatsionnoj-derzhavoj/> (дата обращения: 20.06.2016).

эффективности рынка товаров и услуг, которое произошло благодаря снижению административных барьеров, говорится в отчете ВЭФ. Другим важным фактором улучшения позиции России в рейтинге стал пересмотр МВФ показателей паритета покупательной способности — в результате денежная оценка ВВП РФ выросла с 2,55 долл. до 3,56 трлн долл. (6-е место в мире)¹.

27 марта 2006 г. генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию под номером A/RES/60/252, которая провозглашает 17 мая Международным днем информационного общества.

Ожидаемые в 2020 г. результаты реализации Программы Информационное общество Российской Федерации должны обеспечить: создание на всей территории России современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры; достижение опережающего роста российского рынка информационных и телекоммуникационных технологий по отношению к общемировому уровню; принципиальный рост качества и доступности услуг почтовой связи, создание спектра новых услуг для населения на всей территории страны на базе почтовых отделений; существенное сокращение транзакционных издержек в экономике за счет стандартизации процессов, среды взаимодействия и внедрения информационных и телекоммуникационных технологий; высокое качество предоставления государственных услуг в электронном виде; осуществление большинства юридически значимых действий в электронном виде; обеспечение прав и основных свобод человека, в том числе права каждого человека на информацию; развитие социальной самоорганизации и социального партнерства власти, бизнеса и общественности на основе использования информационных технологий; сокращение «цифрового неравенства» субъектов Федерации; предоставление возможности осуществления трудовой деятельности дистанционно и содействие самозанятости; достижение технологической независимости Российской Федерации в отрасли информационных и телекоммуникационных технологий; достижение такого уровня развития технологий защиты информации, который обеспечивает неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, безопасность информации ограниченного доступа; высокая степень интеграции Российской Федерации в мировое информационное общество.

¹ Гэу А. Россия заняла 45-е место в мировом рейтинге конкурентоспособности // Сейчас. ру. 30 сентября 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.lawmix.ru/state/3104> (дата обращения: 20.06.2016).