

**Лепихова Юлия Игоревна\***,  
аспирант кафедры государственного и  
административного права ФГБОУ ВПО  
«Самарский государственный университет»  
(г. Самара)

## **КОНЦЕПЦИЯ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА»: ПРОГНОЗ КОНСТИТУЦИОННЫХ ИНТЕРПРЕТАЦИЙ**

Идея перевода взаимодействия органов публичной власти с населением в виртуальном пространстве не нова. Ее зарождение связано с автоматизацией процедуры волеизъявления граждан. В данном случае речь идет, конечно же, о комплексах обработки избирательных бюллетеней.

Однако наличие лишь технических средств не говорит о том, что управление государством перешло в виртуальный мир: с тем же успехом можно начать отсчет новаций с момента появления механических счетных устройств.

Таким образом, необходимо выделять перенос работы по обеспечению выявления результата процедур, осуществляемых в рамках непосредственной демократии, и, собственно, от человека к машине, и, собственно, самих новых способов непосредственного выражения воли народа.

Одни из самых масштабных изменений в философии и парадигме государственного управления привнесла Концепция перестраивающегося правительства (*Reinventing Government*)<sup>1</sup>. Ее авторы Дэвид Осборн и Тэд Гэблер выдвинули следующие основные положения, которые требуется осмыслить:

- необходимость конкуренции между структурами, претендующими на предоставление услуг для правительства;
- наделение местных сообществ большими полномочиями;
- ориентация на конечный результат – измерение результатов деятельности и концентрация на них является одним из путей усовершенствования работы государственного аппарата;

---

\* © Лепихова Ю.И., 2012

– ориентация на миссию вместо простого следования правилам имеет ряд преимуществ, в частности повышает инновационность и гибкость организационной структуры;

– модель «сервисного государства» – представление граждан в качестве клиентов повышает ответственность и деполитизирует распределение средств между организациями госсектора, стимулирует инновации и дифференциацию услуг, приводит к меньшей расточительности в текущей деятельности госсектора;

– упреждение проблем вместо их разрешения – долгосрочное планирование, упреждение и профилактика проблем обходятся дешевле, чем работа в «пожарном режиме»;

– акцентирование госструктур на зарабатывании денег, а не их трате;

– децентрализация деятельности правительства – наделение большими полномочиями служащих и создание проектных команд;

– опора на рыночные механизмы в деятельности государственных структур;

– государство должно выступать в качестве катализатора изменений в коммерческом и неправительственном (третьем) секторе в интересах решения общественных проблем.

В рамках Концепции перестраивающегося государства особую популярность приобрели идеи нового государственного менеджмента (*New Public Management*), основные принципы которого можно сформулировать следующим образом:

– использование в государственных учреждениях типа менеджмента, присущего частным фирмам, переход от бюрократического стиля руководства к большей гибкости и применению новых, в том числе электронных, технологий;

– введение в государственный сектор конкуренции, понимание состязательности как ключевого фактора снижения издержек предоставления услуг и повышения их качества; активное использование тендерных процедур и повышение эффективности за счет использования контрактных отношений как внутри государственного сектора, так и с частными организациями;

– создание на базе государственных ведомств подразделений, в которых разделены интересы производства услуг и их предоставления гражданам и организациям;

– практичное и профессиональное управление, включающее подотчетность и избирательный контроль со стороны вышестоящих государственных ведомств;

– четкие стандарты и «измерители целей» результатов и эффективности функционирования подразделений; ясные определения индикаторов успешности выполнения целей и задач, желательно в количественной форме;

– контроль «на выходе»: оценка результатов, а не процесса их получения; увязка продвижения по службе, распределения ресурсов и вознаграждений с уровнем демонстрируемых результатов по достижению целей и повышению эффективности;

– переход к обеспечению индивидуализированных (responsive) услуг гражданам и бизнесу;

– повышение дисциплины, улучшение управления человеческими ресурсами и сокращение издержек.

Широкое распространение принципов нового государственного менеджмента связывается с ростом недоверия граждан по отношению к власти. В.Л.Тамбовцев считает, что «в результате политическая власть, стремясь избежать обвинений в неэффективном руководстве, которые могут негативно сказаться на перспективах переизбрания, заинтересована делегировать ответственность на средние и нижние этажи правительственной иерархии – правительственные агентства и другие структуры».

В течение одного дня, 18 апреля 2012 года, произошли три события, каждое из которых претендует на то, чтобы стать точкой отсчета истории «электронной демократии» в России: запущен проект «электронного парламента»; наметилась практическая реализация предвыборного обещания Владимира Путина о рассмотрении законотворческих инициатив граждан, собравших 100 тысяч подписей в интернете; гражданские активисты приступили к созданию полноценной партии в Сети.

Следовательно, государство признает существование такой формы непосредственного народовластия и, в перспективе, полагается ее узаконение.

18 апреля официально запущен сайт «Думаем вместе», посвященный обсуждению идеи «электронного парламента»<sup>2</sup>. Это государственная инициатива: она обсуждалась еще на президентском совете по развитию информационного общества, текущей работой которого руководил Сергей Нарышкин<sup>3</sup>.

Сайт, запущенный 18 апреля, – это подготовительный краудсорсинговый<sup>4</sup> проект, которому отведен месяц жизни. За это время предполагается собрать и обсудить предложения и пожелания экспертов и обычных пользователей интернета насчет того, что вообще нужно от «электронного парламента».

«Электронный парламент» представляет собой, в первую очередь, механизм обратной связи между депутатами и избирателями. Предполагается, что на сайте «электронного парламента» будут публиковаться полные отчеты о деятельности каждого депутата, каждой фракции, каждого думского комитета или комиссии; вестись прямые трансляции заседаний Думы и отдельных комитетов и комиссий; раскрываться данные о доходах, расходах и имуществе депутатов и членов их семей.

Действительно, в России нет устоявшихся практик обратной связи между депутатами и избирателями, в особенности с тех пор, как были отменены выборы по одномандатным округам. Каждый отдельный депутат может налаживать эти механизмы в меру своих желаний и возможностей: кто-то регулярно встречается с народом в общественной приемной, кто-то пользуется для этого социальными сетями.

Вторая важнейшая функция, которую планируется придать «электронному парламенту» – инструмент прямой демократии. В частности, активистами сайта была предложена инициатива принять закон об отзыве депутата на основании *online*-петиции от граждан, причем, если петиция собрала 50 тысяч подписей, должна запускаться соответствующая публичная процедура, а если 100 тысяч – отзыв происходит автоматически. Обсуждается предложение готовить законопро-

екты по “*wiki*” принципу<sup>5</sup>, когда каждый может внести свою правку и просмотреть предыдущие редакции.

В тот же день, 18 апреля, России Владимир Путин совещался в Ново-Огарево с Правительством об исполнении своих предвыборных обещаний. Одно из них фактически напрямую конкурирует с «электронным парламентом»: «Ввести правило обязательного рассмотрения в парламенте тех общественных инициатив, которые соберут сто тысяч и более подписей в интернете». Путин согласился с идеей создать экспертный совет из членов правительства и парламента, который разбирал бы поданные онлайн-петиции, и отбрасывал бы ненужные и неисполнимые и вбирал бы все, что нужно обществу и государству<sup>6</sup>. Впрочем, идея о народном волеизъявлении в сети интернет упоминалось и ранее, например, в Послании Президента еще в 2007 году<sup>7</sup>.

Сбор предложений о работе «электронного парламента» на сайте «Думаем вместе» заканчивается 21 мая. Таким образом, оба технических задания появятся летом. Конкурирующие предложения идут пока, что называется, «ноздря в ноздрю».

Однако разнообразие инициатив говорит отнюдь не о формировании гражданского общества или пробуждении народного сознания. Помимо финансовой стороны реализации данных проектов в рамках анализа соотношения этих новых структур с конституционно закрепленными органами публичной власти существует ряд проблем и трудностей. При этом следует учесть позиции Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ), которые будут выражены только в том случае, если реализация инициатив будет нарушать права и свободы человека и гражданина, или положения нормативной базы этих общественных отношений или их реализация будут противоречить Конституции Российской Федерации (далее – Конституция).

Во-первых, если вести речь о дополнении «традиционного» парламента электронным, то немаловажен источник инициативы. В части 1 статьи 104 Конституции приводится перечень органов, обладающих правом законотворческой инициативы. При буквальном толковании этого положения инициаторы внедрения электронного парламента не обладают законотворческой инициативой. Однако при расширитель-

ном толковании, которое может использоваться КС РФ, инициатива может быть реализована косвенно, что влечет за собой вопрос другого рода – какой из приведенных инициаторов будет наиболее уместен и предпочтителен? Вполне логичен ответ, что инициатива о парламенте должна исходить от парламента. Однако на практике ситуация иная – инициативу пытается навязать Правительство – это вызывает некоторый скепсис.

Во-вторых, возникает проблема идентификации в интернет-пространстве, которая, кстати, никогда не являлась предметом рассмотрения в КС РФ. Механизм авторизации подписей под онлайн-петициями так и остается неясным.

Все того же 18 апреля в «Ведомостях» появилась статья Леонида Волкова и Федора Крашенинникова, в которой они анонсировали создание партии, всецело построенной на принципах «электронной демократии»<sup>8</sup>. Для практической обкатки этих идей Волков и Крашенинников запустили сайт «Демократия 2» – по сути, социальную сеть для политиков и гражданских активистов<sup>9</sup>.

Инструментария «Демократии 2», по мысли Волкова и Крашенинникова, достаточно, чтобы создать полноценную партию. Принципы строительства партии, по их мнению, будут заключаться в следующем:

1) максимальная децентрализованность и демократичность: все решения в ней будут вырабатываться и приниматься методом краудсорсинга через интернет;

2) максимальная независимость: не полагаясь ни на крупных спонсоров, ни на государственное финансирование, она будет получать деньги методом краудфандинга<sup>10</sup>.

Из этого вытекает третья проблема, которая заключается в том, что уставные документы и отчетность партии пока еще необходимо сдавать в бумажном виде, а значит, нужны люди, которые должны превращать все эти высокотехнологичные решения в документы установленного образца и относить их в соответствующие ведомства. Какой бы «облачной» и «электронной» ни была партия, окончательными будут считаться документы, а не *online*-петиции и голосования.

В статье в «Ведомостях» Волков и Крашенинников предлагают не самое убедительное решение этой проблемы: «Внутри партии можно достичь джентльменского соглашения о том, что все бумажные офлайн-процедуры будут восприниматься исключительно формально, то есть просто результаты уже состоявшихся электронных голосований будут переложены на бумагу, в форму, приемлемую для Минюста»<sup>11</sup>.

Идея полагаться в таком дорогостоящем деле, как партстроительство, на народное финансирование также сомнительна. Этот метод хорошо работает, когда есть конкретная цель, внятный критерий ее достижения, конкретная сумма и конкретный срок. Пример с тем же «кошельком Романовой»: надо 3 миллиона рублей на техническое обеспечение митинга 24 декабря на проспекте Сахарова – тут сразу все понятно, включая и то, как оценивать результаты (митинг состоялся или не состоялся).

Проектов, призванных наладить взаимодействие государства и общества через интернет, а равно и использовать коммуникационные возможности интернета в повседневной политической жизни, и прежде было немало. Была так называемая «Электронная Россия» как один из явных фаворитов в конкурсе на самое бездарное расходование 20 с лишним миллиардов бюджетных рублей<sup>12</sup>. Был поучительный опыт общественной экспертизы проекта закона «О полиции» в интернете, когда группе энтузиастов под предводительством замдиректора «*Transparency International* – Россия» Ивана Ниненко удалось методом краудсорсинга «продать» несколько существенных поправок<sup>13</sup>. Был призыв президента Дмитрия Медведева к чиновникам заводить блоги и даже угрозы увольнять тех, кто «не присутствует на постоянной основе в Сети». В конце концов, есть и даже неплохо работает портал «Госуслуги».

Соблазнительно простое объяснение очередного приступа интереса к «электронной демократии» – всплеск гражданской активности интернетизированной части общества зимой 2011/12 годов.

Следовательно, появляется «в-четвертых». Народ как субъект демократии в электронном государстве также должен иметь специфические черты. Ученые говорят о возникновении «народа-избирателя»

как единого субъекта демократии, а также о его качественном преобразовании – приобретении свойств диджитальной публики<sup>14</sup>.

Можно сказать, что, несмотря на перечисленные проблемы функционирования электронного государства, его формирование неизбежно. При этом основной негативной чертой является отсутствие учета индивидуальных особенностей при совершении каких-либо юридических действий. Электронное государство создается в том числе для упрощения государственных процедур, снижения затрат на содержание государственного аппарата, а также обеспечения прозрачности деятельности органов государственной власти, что, возможно, приведет на практике к снижению количества заведомо неправомερных действий и решений органов власти и должностных лиц. И именно от диалога государства и общества зависит становление и функционирование полноценного электронного государства с элементами электронной демократии.

---

\* См.: Тамбовцев В.Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы // Российско-Европейский центр экономической политики. М., 2004.

<sup>2</sup> См. электронный ресурс: <http://dumaem-vmeste.ru/best/> (последнее посещение 14.05.2012)

<sup>3</sup> Прим.: Концепцию «электронного парламента» приняли в октябре 2011 года.

<sup>4</sup> Краудсорсинг (англ. *crowdsourcing*, *crowd* — «толпа» и *sourcing* — «использование ресурсов») — передача определённых производственных функций неопределённому кругу лиц на основании публичной оферты, не подразумевающей заключение трудового договора.

<sup>5</sup> Вики (англ. *wiki*) – веб-сайт, структуру и содержимое которого пользователи могут самостоятельно изменять с помощью инструментов, предоставляемых самим сайтом. Форматирование текста и вставка различных объектов в текст производится с использованием вики-разметки. На базе этой технологии построена Википедия и другие проекты Фонда Викимедиа.

<sup>6</sup> См. Гранты на бочку // «Независимая Газета». – 28.03.2012. – Электронная версия: [http://www.ng.ru/politics/2012-03-28/1\\_grants.html](http://www.ng.ru/politics/2012-03-28/1_grants.html) (последнее посещение – 20.04.2012)

<sup>7</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.04.2007 // «Российская газета». – 27.04.2007. – № 90.

<sup>8</sup> «Айтишник» и политик Волков и политолог Крашенинников, оба екатеринбуржцы, – давние энтузиасты этих принципов. Около года назад они опубликовали книгу «Облачная демократия», основные идеи которой до смешного похожи на идеи, положенные в основу «электронного парламента». Интернет, максимально упрощая коммуникацию, дает невообразимые прежде инструменты обратной связи и прямой демократии, а также простой механизм распределенного решения задач (краудсорсинга). См. Партийное строительство: *Let's Go Party* // «Ведомости». – 18.04.2012. – Электронная версия: [http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/279359/lets\\_go\\_party](http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/279359/lets_go_party) (последнее посещение – 20.04.2012).

<sup>9</sup> См. электронный ресурс: <http://democrata2.ru/> (последнее посещение – 14.05.2012).

<sup>10</sup> Краудфáндинг (народное финансирование, от англ. *crowd funding*, *crowd* — «толпа», *funding* — «финансирование») — это коллективное сотрудничество людей, которые добровольно объединяют свои деньги или другие ресурсы вместе, как правило через Интернет, чтобы поддержать усилия других людей или организаций. Примерами такого финансирования являются: проект «РосПил» Алексея Навального, оргкомитет зимних митингов в Москве через «кошелек Романовой».

<sup>11</sup> См. Партийное строительство: *Let's Go Party* // «Ведомости». – 18.04.2012. – Электронная версия: [http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/279359/lets\\_go\\_party](http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/279359/lets_go_party) (последнее посещение – 20.04.2012).

<sup>12</sup> См. электронный ресурс: <http://www.e-rus.ru/> (последнее посещение – 14.05.2012, в настоящее время находится в разработке).

<sup>13</sup> См. электронный ресурс: <http://zakonoproekt2012.ru/#law/police> (последнее посещение – 28.04.2012).

<sup>14</sup> Диджитальная (англ. «*digital*» – цифровая) публика (интернет-публика) представляет собой рассредоточенную массу избирателей, ведущих постоянный диалог. Это самоорганизованная система, способная к выработке независимых решений. «Речь идет о публике, или, скорее, о публиках: читатели, слушатели, телезрители. Оставаясь каждый у себя дома, они существуют вместе. См. Васькова М.Г. Проблемы становления и реализации электронной демократии в электронном государстве // Российский юридический журнал. – 2010. – № 4. – С. 47 – 50.