

ВОЛОШИНСКАЯ Анна Аскольдовна — старший научный сотрудник лаборатории экономики знаний Института прикладных экономических исследований РАНХиГС при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 82; voloshinskaya-aa@ranepa.ru)

«РОССИЙСКАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ИНИЦИАТИВА»: ПАРАДОКСЫ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ

Аннотация. Итоги работы «Российской общественной инициативы» парадоксальны: из 9 петиций федерального уровня, преодолевших 100-тысячный порог голосов, реализована только одна; в то же время удовлетворены 11 петиций, которые не набрали необходимого числа голосов. Обсуждаются причины сложившейся ситуации.

Ключевые слова: «Российская общественная инициатива», РОИ, электронная демократия, эффективность, власть, государство, гражданское общество

За последний год произошло знаменательное событие: впервые за все время существования «Российской общественной инициативы» (РОИ) петиция федерального уровня, преодолевшая 100-тысячный порог голосов, получила статус принятого закона. Победу одержала петиция «Запрет чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1,5 миллионов рублей». Ограничения на стоимость закупаемых за счет бюджета товаров, работ и услуг, в т.ч. легковых автомобилей, установлены постановлениями Правительства № 1084¹ и № 927².

Но справедливо ли утверждение, что РОИ работает эффективно и выполняет поставленные задачи? Ответить на этот вопрос достаточно сложно, т.к. текущее законодательство не содержит критериев оценки работы РОИ. В частности, об этом не говорится ни в указе Президента РФ от 7 мая 2012 г.³, во исполнение которого был создан портал РОИ, ни в последующих указах Президента⁴, регулирующих работу РОИ. Соответственно, любая оценка эффективности РОИ зависит от выбранной методики анализа.

Логично предположить, что основным критерием работы РОИ должно стать число «побед» — изменений в федеральном законодательстве или решенных проблем регионального и муниципального уровня. Если «побед» очень мало, то целесообразность работы РОИ вызывает сомнения: тот же результат мог бы быть получен более простым путем.

Однако если руководствоваться предложенным критерием, получается совершенно парадоксальная картина. На момент написания данной статьи (конец декабря 2015 г.) у РОИ всего одна «победа» среди федеральных инициатив, преодолевших необходимый для рассмотрения 100-тысячный порог голосов (о ней шла речь в начале статьи).

Но даже эту «победу» вряд ли можно назвать прямым результатом работы РОИ:

¹ Постановление Правительства РФ от 20.10. 2014 N 1084. Доступ: <http://government.ru/media/files/08U3KvNAI9k.pdf>

² Постановление Правительства РФ от 02.09.2015 N 927. — *СЗ РФ*. 14.09.2015. N 37. Ст. 5142 .

³ Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Доступ: <http://base.garant.ru/70170942/>

⁴ В частности, критерии оценки не даны и в указе Президента РФ от 04.03.2013 N 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”» с изм. и доп. от 23.06.2014. Доступ: <http://base.garant.ru/70326884/>

предложение ограничить стоимость покупаемых для чиновников автомобилей обсуждалось уже много раз. Так, в 2011 г., еще до создания РОИ, их выносили на обсуждение депутаты КПРФ и «Справедливой России», а в 2013 г. — представители «Общероссийского народного фронта», «Единой России» и ЛДПР. Более того, исходная петиция принята с поправками: для чиновников высокого ранга, в зависимости от их должности, верхний предел стоимости закупаемых автомашин повышен до 2,0–2,5 млн руб.

В то же время нельзя сказать, что власть совсем не реагирует на петиции, размещенные на портале РОИ: успешно реализованы 8 федеральных и 3 муниципальных инициативы, которые, судя по итогам голосования, в народе не особо популярны. При этом половина реализованных, но не набравших 100 тысяч голосов федеральных инициатив относятся к организации дорожного движения. Это предложения вернуть минимально допустимый уровень содержания алкоголя в крови водителя, ввести на пешеходных переходах диагональную разметку «зебры», разрешить изготавливать дубликаты автомобильных государственных номеров в случае их кражи или утери и осуществлять в течение часа постановку транспортного средства на учет в ГИБДД. Если первая из «автодорожных» инициатив набрала более 77 тыс. голосов, то за каждую из остальных 3 петиций было подано менее 500 голосов.

Еще 3 федеральные инициативы реализованы в сфере защиты прав потребителей. Это предложения сохранять номер мобильного телефона при переходе от одного оператора связи к другому (21 446 голосов), запретить увеличение звука при рекламе на телевидении (10 684 голоса) и перечислять зарплату в банк, выбранный сотрудником, а не работодателем (1 246 голосов).

Последняя из 8 реализованных федеральных инициатив набрала всего 55 голосов: она вводит в национальный календарь профилактических прививок вакцинацию против пневмококковой инфекции. Оставшиеся 3 «победы» РОИ пришлось на инициативы муниципального уровня. Одна из них набрала 1 226 голосов, а 2 остальные в общей сложности всего 18 голосов.

Создается впечатление, что власть поддерживает только те петиции, которые считает нужными, не учитывая результаты голосования. В результате дискредитируется идея создания РОИ.

В чем же причины сложившейся ситуации? По этому поводу были высказаны следующие мнения.

Во-первых, критике подвергалась жесткая предварительная модерация петиций для размещения на портале РОИ [Тамаев 2015; Фролова 2015]. В частности, на РОИ не размещаются инициативы, противоречащие Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права и противоречащие статье № 6 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»¹. Кроме того, в соответствии с указом Президента РФ № 183² портал РОИ должен принимать любые «предложения граждан России по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления». Но на практике на портале РОИ размещаются в основном законодательные инициативы федерального уровня. Целесообразность подобных принципов модерации также вызывает сомнения [Казьмина 2015].

Во-вторых, практически во всех работах, посвященных РОИ, отмечается сложная и трудоемкая офлайн-регистрация [Фельдман 2014].

¹ Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 N 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации». Доступ: <http://base.garant.ru/12135919/#help>

² Указ Президента РФ от 04.03.2013 N 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”» с изм. и доп. от 23.06.2014. Доступ: <http://base.garant.ru/70326884/>

В-третьих, высока вероятность отклонения инициативы, набравшей необходимый порог голосов, экспертной рабочей группой (далее – ЭРГ) [Примакова 2014]. На сегодня ЭРГ из 9 преодолевших 100-тысячный порог голосов инициатив поддержала только 3¹.

И наконец, большинство авторов отмечают отсутствие механизма воплощения рекомендаций ЭРГ в жизнь [Примакова 2014; Казьмина 2013; Тамаев 2015]. Эту проблему можно рассматривать как системную: в России институт гражданской законодательной инициативы пока находится на начальной стадии формирования [Кутейников 2013].

В самом деле, с помощью какого механизма инициатива, одобренная ЭРГ, может быть включена в повестку обсуждения парламента? Ответа на этот вопрос пока нет. Рекомендации ЭРГ адресованы преимущественно Государственной думе, Общественной палате и правительству РФ. Однако деятельность этих органов четко регламентируется действующим законодательством, которое не содержит прямых указаний на необходимость даже изучения (не говоря об учете) мнения ЭРГ или каких-либо иных результатов работы РОИ.

Выше были перечислены основные факторы, ограничивающие эффективность работы РОИ: жесткая предварительная модерация петиций, сложная регистрация пользователей, консервативность ЭРГ и отсутствие механизма реализации петиций, получивших положительное заключение ЭРГ. Все эти проблемы легко решить, если у власти есть такое желание.

С точки зрения автора, основная проблема состоит именно в том, что у власти нет стремления развивать РОИ дальше, ставить перед организаторами портала конкретные задачи и требовать их решения. Поэтому ключевым условием дальнейшего развития РОИ является четкая постановка задачи. На правительственном уровне необходимо определить основные функции РОИ и критерии оценки их эффективности. Возможные функции РОИ приведены в табл. 1.

Таблица 1

Возможные функции РОИ и критерии оценки их эффективности

Функция РОИ	Критерий оценки эффективности
Совершенствование действующего законодательства	Число принятых поправок в законодательство и новых законов; число рассмотренных парламентом законопроектов
Улучшение имиджа правительства РФ, разъяснение возможности реализации выдвигаемых инициатив	Число откликов ЭРГ или других госструктур на петиции, набравшие наибольшее число голосов (не обязательно преодолевших 100-тысячный порог голосов)
Помощь разработчикам законопроектов – анализ запросов общества на изменения, выдвижение новых идей, возможных вариантов законопроектов	Число размещенных инициатив по темам, наличие опции просмотра совокупной статистики по группам инициатив (динамика посещаемости, голосования, прогноз голосования и т.д.)
Изучение общественного мнения, спроса общества на изменения; предоставление гражданам возможности получения обратной связи	Посещаемость РОИ; посещаемость страниц отдельных инициатив и групп инициатив; наличие опции просмотра совокупной статистики по группам инициатив (голосование, посещаемость)

* Источник: предложения автора.

¹ По состоянию на 21.12.2015, одна инициатива находится на рассмотрении.

Для реализации большинства предложенных функций необходимо решить задачи операционного функционирования портала, такие как упрощение регистрации, повышение известности РОИ, независимый аудит портала и контроль отсутствия «накруток», улучшение навигации, создание блоков статистики и аналитики, открытие данных о посещаемости портала и т.д. Кроме того, необходимо создать механизм воплощения рекомендаций ЭРГ в жизнь.

Таким образом, сегодня перспективы развития РОИ определяет позиция власти. Если государство будет по-прежнему занимать пассивную и выжидательную позицию, РОИ со временем превратится в очередную потемкинскую е-деревню. Подобные риски уже обсуждались в ряде работ [Chernova 2013; Katchanovski, La Porte 2005].

В заключение стоит еще раз подчеркнуть: портал РОИ может стать эффективным каналом коммуникации власти и гражданского общества, если власть действительно готова вести этот диалог. Готовность вести диалог с властью общество уже продемонстрировало.

Список литературы

Казьмина Е.А. 2013. Электронная демократия в России: отдельные аспекты становления и развития. — *Вестник Казанского юридического института МВД России*. № 4(14). С. 17-21.

Казьмина Е.А. 2015. К вопросу о развитии института общественной инициативы в России. — *Гражданское общество и правовое государство*. Т. 1. С. 46-48.

Кутейников Д.Л. 2013. Гражданская (общественная) законодательная инициатива в Российской Федерации. — *Проблемы права*. № 1(39). С. 60-68.

Примакова Т.О. 2014. Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии. — *Конституционное и муниципальное право*. № 7. С. 69-74.

Тамаев А.М. 2015. Российская общественная инициатива в механизме открытого правительства. — *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. № 3(58). С. 48-53.

Фельдман П.Я. 2014. Политический краудсорсинг как институт электронной демократии: проблемы становления и развития. — *Власть*. № 6. С. 21-26.

Фролова Н.А. 2015. Отдельные проблемы реализации института общественной инициативы. — *Гражданское общество и правовое государство*. Т. 1. С. 44-46.

Chernova I. 2013. *E-participation in Democracy and non-Democracy: Comparative Analysis of the United Kingdom and the Russian Federation*: dissertation submitted to Central European University for a degree of Master of Arts. Budapest, Hungary. 63 p.

Katchanovski I., La Porte T. 2005. Cyberdemocracy or Potemkin E-Villages: Electronic Governments in OECD and Post-Communist Countries. — *International Journal of Public Administration*. Vol. 28. No. 7-8. P. 665-681.

VOLOSHINSKAYA Anna Askol' dovna, Senior Researcher of the Laboratory of Economics of Knowledge, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (Vernadskogo Ave., 82, Moscow, Russia, 119571; voloshinskaya-aa@ranepa.ru)

RUSSIAN PUBLIC INITIATIVE: PARADOXES OF E-DEMOCRACY

Abstract. The results of the Russian Public Initiative (ROI) operation for the two years are quite unusual. Only one of the nine

petitions, which had overcome the threshold of 100,000 votes, was signed into law by authorities. Moreover, eleven others that had not received the required threshold of votes were satisfied. The article discusses the current situation and provides an analysis on this issue. According to the author, the main problem is the lack of the government's desire to develop the ROI website. ROI problems are well known and could be solved if the Russian authorities would have the real desire to solve them. Position of the Russian government is the key factor that determines the ROI future: whether ROI can be transformed into an effective communication channel between the state and civil society or becomes the next Potemkin e-village.

Keywords: Russian public initiative, ROI, e-democracy, efficiency, results, communication channel, state and civil society

КОЛЕВАТОВА Татьяна Сергеевна — аспирант кафедры международных отношений и политологии Нижегородского государственного лингвистического университета им. Н.А. Добролюбова» (603155, Россия, г. Н. Новгород, ул. Минина, 31А; t.kolevatova@mail.ru)

СОВРЕМЕННЫЕ СРЕДСТВА ИНФОРМАЦИИ В ПУБЛИЧНОЙ ДИПЛОМАТИИ РОССИИ

Аннотация. В статье рассматриваются инструменты «мягкой силы», используемые Россией в публичной дипломатии. Отмечается значение информационных средств для эффективной деятельности в данной сфере, а также рост влияния таких современных способов обмена информацией, как социальные сети. Автор рассматривает практические примеры применения медиаресурсов в реализации внешней политики России (информационные каналы, Twitter).

Ключевые слова: «мягкая сила», имидж России, медиаресурсы, социальные сети, эффективность СМИ в сфере публичной дипломатии

В современных международных отношениях традиционную дипломатию потеснила публичная дипломатия, являющаяся по сути «борьбой за умы и сердца» граждан и предполагающая вовлеченность представителей широкой общественности в международный процесс. Публичная дипломатия представляет собой не просто неотъемлемую часть «мягкой силы» (*soft power*) [Уче 2004], но и основной инструмент наращивания «мягкой силы» государств в современном мире [Наумов 2015].

В России понятие «мягкой силы» как «неотъемлемой составляющей современной международной политики, комплексного инструментария решения внешнеполитических задач с опорой на возможности гражданского общества, информационно-коммуникационные, гуманитарные и другие альтернативные классической дипломатии методы и технологии» было введено в новой Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной в 2013 г., где также было указано, что Россия видит свои задачи в том, чтобы «работать над созданием положительного образа России, соответствующего авторитету ее культуры, образования, науки, спорта, уровню развития гражданского общества»¹.

Основными элементами «мягкой силы» являются культурные и политические ценности, гражданские и другие институты, способные притягивать других, а также — не в последнюю очередь — открытость миру. Под этим понятием подразумевается не только отсутствие жесткого навязывания своего образа жизни другим государствам, но и число и качество связей с внешним миром, посредством

¹ Концепция внешней политики Российской Федерации. Утв. Президентом РФ В.В. Путиным 12 февраля 2013 г. — *Официальный сайт МИД РФ*. Доступ: <http://www.mid.ru/> (проверено 14.12.2015).