



УДК 316.334.3

ФАКТОРЫ ВЛИЯНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ НА ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ



П. А. Малуев

Московский государственный университет
E-mail: malueff@gmail.com

В статье рассматриваются факторы влияния государственной информационной политики на процессы формирования институтов гражданского общества в современной России. Особое внимание обращается на нормотворческую и правоприменительную функции государственной информационной политики в информационно-коммуникационной сфере, включая средства массовой информации. Применяя ретроспективный и неинституциональный подходы, автор исследует факторы влияния государственной информационной политики на примере формирования конкретных институтов гражданского общества в современной России.

Ключевые слова: политическая коммуникация, политические институты, информационное общество, интернет-технологии, информационная политика, информационная сфера, средства массовой информации.

Factors of Influence of the State Information Policy on the Formation of Institutions of Civil Society in Modern Russia

P. A. Maluev

The article considers the factors of influence of the state information policy in the processes of formation of institutions of civil society in modern Russia. Special attention is drawn to rule-making and law-enforcement functions of the state information policy in the information-communication sphere, including the mass media. By applying retrospective and new institutional approaches, the author examines the factors of influence of the state information policy on the example of formation of specific institutions of civil society in modern Russia.

Key words: political communication, political institutions, information society, Internet technology, information policy, information sphere, mass media.

Политическая жизнь современных обществ во многом зависит от информационно-коммуникационных технологий, от степени их развития, способности максимально эффективно использовать данные технологии в политической деятельности и решать с их помощью самые разные задачи политического свойства. Информационно-коммуникационные технологии используются сегодня не только в целях массовой пропаганды определенных политических идей и концепций; в современных условиях они создают свое собственное деятельностное пространство – уникальную среду преимущественно сетевой коммуникации.

В России процесс формирования единой среды сетевой коммуникации некоторое время оставался без должного внимания со стороны государства. В частности, российская власть практически не вмешивалась в процессы развития в стране интернет-пространства со своими порой весьма своеобразными «правилами игры». Однако, на наш взгляд, в настоящее время государство располагает достаточными ресурсами для того, чтобы принимать активное участие в формировании современных институтов гражданского общества, учитывающих особенности глобального информационного общества, а также общие принципы его развития. Власть могла бы сегодня начать проведение целенаправленной и системной информационной политики, ключевым результатом которой могло бы стать значительное повышение уровня законной и конструктивной самоорганизации граждан.

Под информационной политикой будем понимать такую деятельность социальных акторов (человека, организации, общества, государства, международных структур и т. п.), обеспеченных или стремящихся к обеспечению необходимым и достаточным ресурсом власти для осуществления своей программы действий в пространстве социальных коммуникаций, которая направлена на формирование и развитие информационно-коммуникационных отношений, выработку содержательных и технико-технологических аспектов информации и ее трансляцию в публичную среду, преобразование информационной сферы с определенной целью. Соответственно, государственная информационная политика в рамках данного подхода рассматривается как информационная политика (в предложенном выше смысле), имеющая общегосударственное значение (определяемая интересами всего государства), вырабатываемая и реализуемая во благо граждан и государства различными социальными акторами, в том числе государством и самими гражданами.

Таким образом, государственная информационная политика может выступать в процессе формирования институтов гражданского общества в разных качествах: во-первых, как основной или второстепенный субъект данного процесса, то есть напрямую формируя (блокируя форми-



рование) институты гражданского общества; во-вторых, как обеспечивающая данный процесс система, то есть такая система, которая создает определенные условия для формирования (блокирования формирования) того или иного института гражданского общества.

Оба качества государственной информационной политики проявляются в процессе формирования институтов гражданского общества, в первую очередь в ее нормотворческой функции. Законом или иным нормативным актом государственная информационная политика может инициировать (рекомендовать или обязывать) формирование целого спектра институтов гражданского общества, что также влечет за собой образование множества различных структур, организаций, объединений.

Рассмотрим в качестве примера некоторые практически аспекты формирования в современной России такого важного института гражданского общества, как право граждан и организаций на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Данное право долгое время оставалось неурегулированным в законодательной практике современной России. Наконец 9 февраля 2009 г. в России был принят долгожданный Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹. В Законе обозначено шесть способов обеспечения доступа к информации: опубликование и обнародование, размещение в информационно-телекоммуникационных сетях (в том числе в Интернете) и общественно доступных местах (на стендах и досках объявлений и т. п.), предоставление по запросу, ознакомление, присутствие на заседаниях государственных органов и органов местного самоуправления. Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может предоставляться как в устной форме, так и в различных формах документированной информации, в том числе в виде электронного документа с электронной цифровой подписью или аналогом собственноручной подписи.

Что касается предоставления информации по запросу, то в Законе предусмотрены специальные процедуры, регламентирующие запрос. Несмотря на то что под запросом законодатель понимает обращение пользователя информацией в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа, в государственный орган или орган местного самоуправления либо к его должностному лицу о предоставлении информации о деятельности этого органа, в ст. 2 п. 5 сказано, что действие настоящего Закона не распространяется на порядок рассмотрения государственных органами и органами местного самоуправления обращений граждан.

Таким образом, наряду с правом обращения граждан, которое реализуется согласно Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке

рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»², вводится дополнительное право – право на запрос информации физическими и юридическими лицами, а также общественными объединениями о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Особо отметим, что авторы Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» предоставили субъектам, осуществляющим запрос информации, очень важную возможность не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации, доступ к которой не ограничен (ст. 8). Следует отметить, что данный Закон в пределах сферы своей деятельности предъявляет к государственным органам и органам местного самоуправления ряд серьезных требований, к которым они, на наш взгляд, еще не вполне готовы.

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» является основой для развития в России концепции «электронного правительства». Основная идея электронного правительства заключается в том, что благодаря активному внедрению информационных технологий правительство становится более доступным и открытым для граждан. Электронное правительство можно рассматривать в качестве одного из ключевых институтов информационного общества в условиях демократии; оно значительно приближает граждан, бизнес-структуры и организации «третьего сектора» к институтам государственной власти и органам местного самоуправления, что, по мнению многих исследователей и экспертов, значительно снижает уровень коррупции.

Теперь перейдем к рассмотрению тех сфер российской действительности, где нормотворческая функция государственной информационной политики либо целенаправленно, либо нецеленаправленно носит пассивный характер, то есть налицо своеобразный отказ в законодательном обеспечении ряда важных для дальнейшего развития российского общества гражданских, общественных и государственных практик. Прежде всего, речь будет идти о проблеме правового регулирования Интернета, точнее, о его российской части – рунете. В силу того что Интернет – это международная телекоммуникационная сеть общего пользования, его правовое регулирование значительно усложняется. Интернет многофункционален. Нам представляется, что правовой регламентации подлежат в первую очередь такие его функции, как медийная, рыночная и архивная.

Медийная функция Интернета предполагает, что многие его ресурсы вполне подпадают под определение средств массовой информации. Например, такие информационные порталы, как Lenta.ru, Gazeta.ru, Strana.ru, Vesti.ru и Ytro.ru изначально создавались как СМИ и информагентства



в режиме онлайн. Поэтому подобные интернет-ресурсы подлежат правовому регулированию как средства массовой информации. Однако не все онлайн-источники информации являются массовыми и нуждаются в обязательной регистрации. Поэтому законодатель должен разработать соответствующий механизм, который позволял бы определять степень массовости того или иного источника информации в Интернете.

Рыночная функция интернета предполагает, что Интернет есть кибер-площадка для совершения различных бизнес-операций и коммерческих сделок. В настоящее время по всему миру быстрыми темпами развивается электронная коммерция. В настоящее время Президентом РФ подписан только Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи»³, а такие важные законопроекты как «Об электронной торговле» и «Об электронном документе» до сих пор находятся в стадии обсуждения, что сдерживает темпы развития отечественного рынка электронной коммерции.

Архивная функция Интернета предполагает, что это огромный онлайн-архив, хранящий большие массивы разнообразной информации, у которой может быть свой законный автор или правообладатель. И в этом отношении Интернет (в первую очередь онлайн-базы данных) подпадает под статьи законодательства об интеллектуальной собственности на информацию, а также о библиотечном и архивном деле. Однако Сеть функционирует таким образом, что соблюдение всех исключительных прав может привести к тотальной блокировке ее работы. В ситуации отсутствия эффективных инструментов правовой защиты авторских прав в Интернете в апреле 2008 г. ВГТРК, «Газета.Ru», ИД «Коммерсантъ», Международная информационная группа «Интерфакс», РАМИ «РИА Новости», «Sports.Ru» на конференции «Интернет и бизнес» договорились о совместной разработке в 2008–2009 гг. мер по защите авторских прав на создаваемые ими текстовые, фото-, аудио-, видео-, флеш-материалы, рисунки и другой контент⁴.

Помимо функционального подхода, сторонниками которого мы являемся, в последнее время активно разрабатывается комплексный подход к правовому регулированию Интернета. В настоящее время в России разными авторами разработано несколько проектов законов, призванных регулировать сферу российского интернет-сегмента. Среди наиболее известных подобных законодательных инициатив следует отметить проект модельного закона «Об Интернете»⁵ и проект закона «О государственной политике Российской Федерации по развитию и использованию сети Интернет»⁶. Оба законопроекта определяют лишь общие понятия в сфере Интернета и не содержат каких-либо императивных указаний, в силу чего не совсем понятно, каков практический смысл данных законодательных инициатив.

Для нас принципиально важно отметить, что в современной научной и публицистической литературе все чаще можно встретить тезис о том, что Интернет и иные возможности глобального информационного общества могут сформировать своеобразное виртуальное пространство публичной сферы общества, то есть в силу определенных обстоятельств, вместо того чтобы проявлять гражданскую активность в оффлайне, люди начинают проявлять ее в онлайн; Интернет расширяет возможности прямой демократии. И при этом таких примеров становится все больше и больше, в том числе и в рунете. В частности, это касается так называемых сетевых сообществ и социальных сетей, представленных в виртуальном пространстве Интернета и определяемых как группы людей, общающихся между собой посредством интернет-ресурсов и/или мобильной связи с целью обсуждения различных общественных и политических вопросов и проблем. В ряде случаев такая форма общения может выступать аналогом объединений граждан, собраний граждан, уличных пикетов, митингов, шествий или демонстраций. Достаточно вспомнить тысячи обманутых российских дольщиков, создавших по Рунету множество виртуальных сетевых сообществ, юридически не зарегистрированных в соответствующих органах государственной регистрации.

Таким образом, отказываясь, в частности, от всепроникающего регулирования Интернета, власть создает условия для свободного формирования виртуальных институтов гражданского общества. Это свидетельствует о том, что не только нормативное регулирование может порождать определенные институты гражданского общества, но и отсутствие такового.

Как отмечает В. Н. Руденко, в последнее десятилетие за счет развития информационно-коммуникационных технологий, прежде всего интернет-технологий, идет формирование нового типа общественности – «цифровой публики». Данный тип общественности характеризуется достаточно высокой способностью ее членов к самоорганизации и принятию самостоятельных решений⁷. Именно такой тип общественности, по мнению многих западных исследователей⁸, является основой для развития так называемой электронной демократии – особой формы народовластия, основанной на активном использовании гражданами прогрессивных информационно-коммуникационных технологий.

Однако стоит особо отметить, что сами по себе технологии не являются единственным фактором институциональной трансформации российского гражданского общества. Не менее важными продолжают оставаться отношение граждан к данным технологиям и готовность использовать их в целях защиты своих законных интересов, прав и свобод. Россияне в большинстве своем все еще с опаской относятся к ин-



тернет-ресурсам, ориентированным на решение социально значимых проблем, и не настолько охотно, как хотелось бы, используют их возможности в борьбе за свои права и интересы. Хотя рост известности, к примеру, таких проектов, как «РосПил.Info» или «Демократор.Ru», с каждым месяцем прибавляет им сторонников и активных пользователей, а решение каждой последующей проблемы воспринимается как большая победа тех, кто поддержал данную проблему и оставил свой электронный голос в поддержку ее скорейшего решения. В результате вокруг решенных проблем, да и нерешенных тоже, формируются сообщества заинтересованных граждан, которые отслеживают то, что происходит с их проблемами. Данные комьюнити можно, на наш взгляд, рассматривать в качестве своеобразных аналогов групп по интересам, которые, как известно, являются основой основ самоорганизации граждан.

При этом важно отметить, что публичная сфера предполагает не столько обсуждение чего-либо (к сожалению, в Интернете это происходит зачастую в виде флуда или даже откровенного спама), сколько конвертацию этого обсуждения в самостоятельное и ответственное гражданское действие. По крайней мере эта конвертация является показателем действенности публичного общения и очень важна для оценки эффективности функционирования институтов гражданского общества в виртуальном пространстве Интернета, также она важна и с точки зрения оценки результативности самой информационной политики в Сети. Если не считать единичных случаев⁹, то именно такой конвертации не достает сегодня российской блогосфере, как в советское время ее недоставало так называемым кухонным разговорам. В российском киберпространстве все еще доминируют те группы, которые по самым разным причинам были отстранены от реальной (оффлайновой) публичной политики. И многие онлайн-проекты, позиционируемые как механизмы и площадки электронной демократии, скорее выполняют функцию «выпускания пара».

В силу вышесказанного одной из задач государственной информационной политики, на наш взгляд, должна стать разработка механизмов прежде всего общественного контроля стремительно развивающейся блогосферы. Например, Общественная палата России могла бы разработать общие рекомендации по процедуре регистрации авторов блогов и записей в блогах. Речь идет о рекомендательных инициативах, направленных на стимулирование механизмов саморегулирования интернет-среды. В настоящее время достаточно примеров, в том числе и в рунете, эффективного саморегулирования. В частности, общаясь в рамках интернет-форумов, социальных сообществ, блогов, участники этого общения все чаще делают друг другу замечания относительно употребления ненормативной лексики, оскорблений личного характера в чей-либо

адрес, размещения недостоверной информации. Это становится общеупотребительной неформальной нормой.

Рассуждая о проблеме регулирования Интернета, ряд исследователей обращают внимание на тот факт, что он может являться не только технологией, значительно расширяющей возможности гражданского общества, но и мощным инструментом контроля этого общества со стороны власти¹⁰. В целом соглашаясь с этим выводом, отметим, что с ростом интернет-аудитории власть все чаще будет обращаться к этому инструменту в целях влияния на общественное мнение – это неизбежно. Через это прошли все традиционные средства массовой коммуникации. Самым эффективным защитным механизмом в данном случае являются все те же самые институты гражданского общества – при условии их высокой эффективности и востребованности со стороны граждан.

Таким образом, информационно-коммуникационные технологии, включая Интернет и мобильную телефонию, приводят к появлению новых неформальных (обычаи, традиции) и формальных (законы, нормативные акты) установлений, принципов, норм и «правил игры» в сфере функционирования институтов гражданского общества. При этом роль государственной информационной политики в процессе формирования данных институтов весьма значительна. Как посредством принятия нормативных актов, так и отказа в законодательном обеспечении у государственной информационной политики есть реальные возможности инициировать формирование самых разных институтов гражданского общества.

Примечания

- 1 Рос. газ. 2009. 13 февр.
- 2 Рос. газ. 2006. 10 мая.
- 3 Рос. газ. 2002. 10 янв.
- 4 *Захаров М.* Крестовый поход против Интернета. URL: <http://www.frip.ru/newfrip/cnt/analitic/sel?cid=3195>. - 2008 (дата обращения: 20.11.2011).
- 5 Проект модельного закона «Об Интернете» (Рассмотрен 29 января 2008 года Комиссией Совета Федерации по информационной политике). URL: http://council.gov.ru/kom_home/kom_inf/zak290108.htm. - 2008 (дата обращения: 20.11.2011).
- 6 Проект закона «О государственной политике Российской Федерации по развитию и использованию сети Интернет». URL: http://www.shubin.ru/it_zakontext/it_zakon/id/413967.html. - 2001 (дата обращения: 20.11.2011).
- 7 См.: *Руденко В. Н.* Новые Афины, или электронная республика. О перспективах развития прямой демократии в современном обществе // Полис. 2006. № 4. С. 7–16.
- 8 Криптоанархия, кибергосударства и пиратские утопии / пер. с англ. Т. Давыдовой [и др.]; под ред. П. Ладлоу. Екатеринбург, 2005; *Grossman L.* The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age. N.Y., 1995;



Rhodes R. A. The New Governance : Governing without Government // Political Studies. 1996. Vol. 44. № 4 и др.

⁹ См.: Бадковский Д. Передача власти: Политика.ру. URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2010/04/06/230488>. - 2010-12-26. - 2010 (дата обращения: 20.11.2011).

¹⁰ См.: Гордон Е. Главный миф о российском Интернете. URL: [http://www.mk.ru/politics/article/2011/01/12/557467-](http://www.mk.ru/politics/article/2011/01/12/557467-svobodyinet.html)

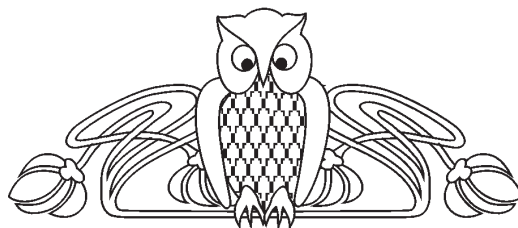
[svobodyinet.html](http://www.mk.ru/politics/article/2011/01/12/557467-svobodyinet.html) (дата обращения: 20.11.2011) ; Павловский Г. Интернет вредит свободе. URL: <http://www.russia.ru/video/pavlovskiyinternet/> (дата обращения: 20.11.2011); Галкин А. А. Что нас ждет: расцвет электронной демократии или всплеск электронного тоталитаризма? // Проблемы становления гражданского общества в России. М., 2003. С. 115–116 и др.

УДК 329.05(470-671)

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ЭВОЛЮЦИИ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ ФУНКЦИОНАЛЬНОСТИ ПАРТИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Д. Г. Третьяков

Саратовский государственный университет
E-mail: tret4ever@mail.ru



В статье рассмотрены особенности электоральной функциональности политических партий России на различных этапах партотгенеза в постсоветской России. Автор выделил и обобщил взаимосвязь различных функций политических партий, выявил основные факторы доминирования электоральной функции, обосновал особую роль идеологической составляющей их деятельности.

Ключевые слова: политические партии, электоральная функциональность партий, политические технологии, идеология.

Main Tendencies of Parties' Electoral Functionality in Modern Russia

D. G. Tretyakov

Peculiarities of the Russian postsoviet political parties' electoral functionality within different stages of their development are considered in this article. The author pinpointed and generalized connection between different political parties' functions, worked out main features of electoral function's dominance and proved the specific role of ideological side of parties' activity.

Key words: political parties, electoral functionality of the parties, political technologies, ideology.

Принятие закона о политических партиях и эволюция электорального законодательства в России в 2000-е гг. существенно повлияли на российскую политическую систему и функциональность ее основных субъектов. В первую очередь это коснулось политических партий. Само становление российской многопартийности было специфичным, что не могло не сказаться на функциональности политических партий. Огромное количество общественно-политических организаций, в той или иной степени претендующих на то, чтобы считаться политическими партиями, на самом деле в большинстве своем было протопартиями с ограниченным набором политических функций, которые существенно отличались от классических.

Суть классической функциональности партий хорошо представил известный российский партиолог А. Н. Кулик. По его мнению, там, где становится возможным выбирать управляющих, возникают политические партии, которые номинируют кандидатов на выборные должности, мобилизуют электорат в их поддержку и организуют избирательные кампании. Партии должны были становиться основным институтом политического участия граждан, который, создав механизмы согласования разнородных социальных интересов, снял бы противостояние между гражданским обществом и государством, легитимировал власть и обеспечил ее ротацию¹. Однако реальная политическая практика 1990-х гг. показала, что значительная часть данных функций реализовывалась формально. Обусловлено это было не только молодостью многопартийной системы и отсутствием должных традиций, но и несовершенством законодательства, регулирующего избирательные процессы и деятельность общественно-политических организаций.

Условно можно выделить несколько этапов эволюции политической и электоральной функциональности политических партий в постсоветское время. Первый охватывает период становления с конца 1980-х гг. и по 1995 г. Важнейшими функциями партий и общественно-политических организаций, участвующих в политической жизни, в это время были самоорганизация и взаимоотстройка друг от друга. В данный период естественно-стихийного партотгенеза в постсоветской России уже началось применение административного ресурса для целенаправленного использования партий в интересах властных структур. Однако партийное конструирование не было властной привилегией и часто приобретало хаотический характер, когда любой известный (и не очень известный) политик предпочитал создать свою