

Анализ взаимодействия государства и общества в Рунете (2000–2016 гг.)

А.В. Кульназарова

СПбГУТ им. проф. М.А. Бонч-Бруевича

avkulnazarova@gmail.com

Аннотация

В данной статье объектом исследования выступает коммуникативное взаимодействие власти и общества — совокупность практик обмена информацией и способов его регулирования между органами власти, общественными структурами и индивидами. Разрабатываются модели коммуникативного взаимодействия государства и общества в Интернете. В основе моделирования лежат такие параметры как государственное регулирование интернет-пространства и уровень политического участия граждан. Таким образом, выделяется 4 модели: «тоталитарная», «авторитарная», «партнерская», «либеральная». Предлагаются также дополнительные критерии анализа коммуникационного взаимодействия, позволяющие более четко идентифицировать и охарактеризовать каждую из моделей. Сделан вывод о том, что в России с 2012 г. наблюдается переход к авторитарной модели взаимодействия государства и общества в Интернете. Основаниями для данного вывода являются запретительные тенденции в регулировании Интернета, низкий уровень отклика на низовые инициативы, упрощение процедур ограничения доступа к информации.

Ключевые слова: интернет-коммуникация, государство и общество, Рунет, модели взаимодействия.

1. Введение

При рассмотрении взаимодействия государства и общества оба эти концепта следует детализировать и фрагментировать: государство выступает, с одной стороны, как система государственных органов и институтов, реализующих общественно-значимые функции, с другой стороны, как система реализации властных полномочий господствующей социальной группы. То есть для более детального анализа необходимо разделить (хотя это и носит весьма абстрактный характер) управленческую и политическую составляющую — электронное правительство и электронная демократия. Общество так же нельзя рассматривать как некое бесформенное образование: в зависимости от

конкретных общественных групп, их интересов, влиятельности и функций, разнятся и взаимодействие этих общественных групп с государством, формы и инструменты коммуникации.

Коммуникативное взаимодействие государства и общества осуществляется по двум основным направлениям: государственно-управленческое (чему соответствует концепция электронного правительства) и государственно-политическое (соответствующая концепция — электронная демократия). Если в первом случае речь идет об информатизации и повышении эффективности административно-управленческих процессов, то второе подразумевает развитие диалога государства и общества, вовлечение общества в принятие политических решений, повышение информационной прозрачности и др. При этом становление электронного правительства и информатизация общественных процессов может осуществляться независимо от развития электронной демократии, в любом политическом режиме.

2. Модели коммуникативного взаимодействия государства и общества

На основе таких критериев, как степень государственного регулирования и характер политического участия, выделены 4 модели взаимодействия [3]: тоталитарная, авторитарная, партнерская, либеральная. Характеристика каждой из модели детализирована с применением дополнительных параметров: объемы инвестиций в Интернет, давление на лидеров мнений, внимание к интернет-повестке и т.д. Тоталитарной модели характерно крайне жесткое регулирование интернет-пространства, подавление любой нежелательной активности (как следствие — низкая степень этой активности); авторитарная модель характеризуется существенной ролью государства в регулировании интернет-пространства, однако отличие состоит в том, что в этой модели все же существует возможность политического участия, а государство хотя бы формально предоставляет механизмы воздействия на органы власти и процесс принятия решений. Партнерская модель предполагает наличие развитых механизмов участия и разработанную законодательную базу, направленную на повышение эффективности такого участия. Либеральная модель в предложенной классификации означает слабую роль государства в вопросах регулирования интернета, что может быть следствием различных причин: от нестабильности политического режима, экономического кризиса (соответственно, вопросы управления интернетом отходят на задний план) — до низкой степени распространения интернет-технологий и неактуальности инвестирования в эту область.

Для более подробной характеристики данных моделей целесообразно ввести дополнительные критерии. По направлению политического участия граждан эти критерии таковы:

- предоставление платформ для электронной демократии;
- доступ населения к принятию политических решений;
- внимание к интернет-повестке, отклик на запросы пользователей.

По направлению «государственное регулирование» критерии оценки таковы:

- объекты государственных инвестиций;

- идентификация пользователей и конфиденциальность;
- давление на лидеров мнений;
- законодательный запрет распространения политической информации.

Соответствие предложенных критериев и моделей представлено в таблице 1.

Таблица 1. Характеристика моделей взаимодействия

Модель / критерии	Тоталитарная	Авторитарная	Партнерская	Либеральная
Объекты гос. инвестиций	Инвестиции в основном в электронное правительство (ЭП) и технологии контроля	Инвестиции в основном в ЭП	Инвестиции в инфраструктуру и технологии ЭП и ЭД	Объемы финансирования малы, или распределены равномерно в инфраструктуру и технологии ЭП и ЭД
Идентификация пользователей и конфиденциальность	Запрет анонимности, свободный доступ государства к персональным данным	Механизмы идентификации и развиты, возможна анонимность, свободный доступ гос-ва к персональным данным	Разработанные механизмы идентификации и защиты персональных данных	Незащищенность персональных данных, неразвитость механизмов идентификации
Давление на лидеров мнений	Сильное давление на оппозицию	Давление только на ключевые фигуры	Независимость лидеров мнений, плюрализм	Независимость лидеров мнений, плюрализм
Законодательный запрет распространения политической информации	Значительное количество запрещенных категорий информации	Ограничивается оппозиционная и противоправная информация	Ограничивается противоправная информация	Отсутствуют / Ограничивается противоправная информация
Предоставление платформ для электронной демократии	Государственные или отсутствуют	Государственные; частные и гражданские не поощряются гос-вом	Государственные, частные и гражданские на равных правах	Гражданские, частные, государственные
Доступ населения к принятию решений	Отсутствует	Формально есть	Реальный доступ к принятию решений	Отсутствует, либо не институционализирован
Внимание к интернет-повестке	Отклик отсутствует или очень редко	Отклик на запросы неполитического характера	Сотрудничество по всем направлениям	Отклик только на масштабные акции

Данная система позволяет комплексно оценить состояние взаимодействия государства и общества в Интернете, может применяться в сравнительных исследованиях, а также при анализе тенденций общественного развития.

3. Трансформация взаимодействия государства и общества в Рунете

Проанализируем взаимодействие государства и общества в Рунете при помощи данной модели по трем основным этапам развития российского сегмента сети: 2000–2008 гг. — период постепенной информатизации и популяризации Интернета; 2008–2012 гг. — информатизация госсектора, широкое использование социальных сетей, усиление влияния интернет-источников на общественное мнение; 2012–2016 гг. (настоящее время) — усиление государственного контроля в Интернете.

3.1. Период 2000–2008 гг.

Сложившуюся модель на первоначальном этапе (2000 – 2008) отнесем к либеральной:

- объемы государственного финансирования малы, отсутствуют государственные программы по развитию Интернета;
- персональные данные не защищены, государство имеет свободный доступ к ним через системы СОПМ-2;
- лидеры мнений независимы, соблюдается плюрализм мнений, оказание давления сводится к единичным случаям;
- формальные запреты на распространение касаются противоправной информации; ограничительные законодательные механизмы постепенно начинают разрабатываться в рамках антиэкстремистской деятельности;
- отсутствуют как государственные, так и гражданские сервисы для электронной демократии: преобладает общение в блогах; следовательно, отсутствует и доступ населения к принятию решений;
- внимание к интернет-повестке достаточно низкое.

Сложившаяся «либеральная» модель связана не с идеологическими или политическими причинами, а обусловлена лишь тем, что Интернет в России в рассматриваемый период — достаточно новое явление, постепенно набирающее популярность и общественную значимость; соответственно, и правовое регулирование, и внедрение механизмов политического участия потребовало определенного времени. Внимание высшего руководства страны обращается в сторону Интернета лишь к концу нулевых, когда ежемесячная аудитория Интернета составляет более 25 млн. чел., а интернет-СМИ и социальные сети становятся все более значимыми в качестве источников новостной и политической информации, особенно среди молодежи. Вместе с тем, постепенно вместе с популяризацией Интернета среди населения и развитием технологий, закономерно усиливается и государственное присутствие в сети.

3.2. Период 2008–2012 гг.

Данный период можно охарактеризовать как переходную от либеральной к авторитарной модели коммуникативного взаимодействия государства и общества, с элементами партнерской модели, поскольку усилился, с одной стороны, интерес государства к интернет-среде, с другой — наблюдается существенная активизация интернет-сообщества, развиваются сетевые, неформальные коммуникации, находящие выражение в оффлайн действиях; появляются многочисленные системы электронной демократии и гражданского участия — т.е. общество показывает готовность к инновационным формам политического взаимодействия, однако в основном эта активность носит оппозиционный характер. Применяя разработанные критерии моделирования, данный этап развития коммуникативного взаимодействия можно описать следующим образом:

- государственные инвестиции в основном направлены на развитие системы электронного правительства: финансируются программы «Электронная Россия», «Информационное общество», в соответствии с которыми проводится информатизация государственных органов, создается инфраструктура для взаимодействия граждан и государства онлайн;
- государство, по-прежнему, имеет доступ к пользовательским данным посредством системы СОРМ-2. Анонимность выражается в отсутствии требований к обязательной идентификации в публичных сетях, или регистрации в социальных сетях под реальным именем;
- оказывается давление на лидеров мнений: по данным правозащитной организации «Агора», число уголовных дел, возбужденных против блогеров, в 2011 году составило 38 случаев (в 2009 — 10, в 2010 — 8, в последующие годы эти цифры только возрастают);
- законодательные запреты распространения информации: по-прежнему касаются лишь экстремистских материалов, не разработаны механизмы регулирования распространения информации в Интернете;
- появляются платформы электронной демократии, в основном — гражданские инициативы, тогда как государственная система (democrator.ru) не развита;
- доступ населения к принятию решений фактически отсутствует, однако при помощи различных сервисов автоматического составления и отправки жалоб в госорганы, у граждан появляются возможности участвовать в улучшении их работы и ускорять решение тех или иных проблем (неполитического характера), связанных с ЖКХ, городской инфраструктурой и т.п.;
- внимание к интернет-повестке остается невысоким, даже массовые протесты, организованные и широко обсуждаемые в Интернете, не находят должного освещения в традиционных СМИ. Тем не менее, ответом на оппозиционные митинги стали митинги провластные, а протестная активность в Интернете сопровождалась соответствующей работой сторонников власти — информационное противостояние, создание негативного образа оппозиции, спам и DDoS атаки.

Таким образом, период 2008–2012 гг. — это время усиления внимания к интернет-пространству и со стороны государства, и со стороны пользователей. Интернет стал восприниматься не просто как средство общения и развлечения, но как новый коммуникационный канал, предлагающий множество возможностей для агитационной, информационной, мобилизационной деятельности негосударственных политических акторов. В этот период Интернет в России все еще характеризуется высокой степенью свободы в силу отсутствия разработанных механизмов его регулирования, поэтому рассмотренный этап можно описать как переходный, а модель взаимодействия — как гибридную между либеральным и авторитарным типом, с изначальной, но не закрепившейся тенденцией трансформации в партнерство.

Как и во многих других государствах, Интернет воспринимается как неподконтрольный источник нежелательной информации. Невозможно рассматривать Интернет как единственный или главенствующий фактор протестов, тем не менее, для оппозиционной части общества доминирующим источником информации (следовательно, фактором, формирующим картину мира) является именно Интернет.

3.3. Период 2012–2016 гг.

Если этап с 2008 по 2012 можно охарактеризовать как смешение «авторитарной» и «либеральной» моделей с преобладанием последней в силу неразработанности механизмов воздействия на интернет-пространство, то характер взаимодействия государства и общества в Интернете в 2011–2012 году трансформируется по нескольким направлениям. В первую очередь, изменения касаются политической активности в период электорального цикла: если до выборов 2011 года политическая активность была достаточно низкой, без значительных проявлений оффлайн, то в указанный электоральный цикл, напротив, наблюдался повышенный интерес электората к ходу выборов.

Непосредственно в период 2011–2012 гг. законодательная база остается во многом слабой, однако наблюдается резкая активизация законотворческой деятельности в области регулирования интернет-коммуникации. Впоследствии степень государственного вмешательства резко возрастает. Усиление интернет-активности и возникновение реальных политических последствий этой активности, несомненно, заставило обратить на себя внимание властей. Масштабы и скорость распространения информации, обусловленные бурным развитием телекоммуникаций, и то значение, которое получила информация в современно обществе, порождают необходимость в централизованном управлении коммуникациями. И если контроль над традиционными СМИ на практике осуществить достаточно просто, то коммуникация в Интернете с трудом поддается управлению. С 2012 года заметно активизируется законотворческая деятельность государства. Этот период — начало объемлющего регулирования интернет-среды. Рассмотрим цели этого регулирования и некоторые наиболее значимые поправки (таблица 2):

Таблица 2. Законодательные нововведения и их цели

Цель	Нормативно-правовой акт
Защита интеллектуальной собственности (удаление «пиратского» контента)	Закон о досудебной блокировке сайтов с нелегальным контентом
Защита несовершеннолетних от вредоносной информации (информация о способах суицида, порнографические материалы и др.) предотвращение распространения нелегальных товаров и услуг (онлайн-казино, сайты с поддельными документами, наркотики и т.д.)	Закон о внесудебной блокировке сайтов, в соответствии с которым действует единый реестр запрещенных сайтов
Борьба с экстремизмом, разжиганием межнациональной, межрелигиозной и иной розни, призывами к массовым беспорядкам	Закон о внесудебной блокировке сайтов, содержащих призывы к экстремизму и массовым беспорядкам
Ограничение анонимности в Интернете с целью обеспечения антитеррористических мер и борьбы с преступностью	Обязательная идентификация пользователей Интернета в публичных местах; ограничение на анонимные денежные переводы; закон «о блогерах», обязывающий владельцев сайтов (веб-страниц) с ежедневной аудиторией более 3000 посетителей регистрироваться в Роскомнадзоре и выполнять ряд требований; антитеррористический «Пакет Яровой», предусматривающий хранение данных о содержании переговоров и переписки пользователей операторами связи в течение 6 месяцев, ужесточающие уголовные наказания за высказывания в Интернете, запрещающие шифрование данных в интернет-сервисах.
Защита персональных данных	Закон «О праве на забвение», позволяющий удалять из результатов поисковой выдачи ссылки на материалы о гражданах, потерявшие актуальность или содержащие недостоверную информацию закон о локализации персональных данных, согласно которому предприниматели обязаны хранить персональные данные пользователей на территории России. Ограничения не касаются трансграничной передачи данных, в случае, если первичный сбор и хранение информации осуществляется на территории РФ.

Ограничение распространения различного рода контента обусловлено социальными, политическими и экономическими причинами. Особое внимание со стороны гражданского общества получила систематическая блокировка

сайтов, ставшая возможной с введением «Единого реестра запрещенных сайтов» Федеральным законом № 139-ФЗ от 2012 г. Первоначально основанием для блокировки являлось наличие на сайте социально вредного контента, с принятием Федерального закона № 398-ФЗ от 2013 г. внесудебной блокировке подвергается и политический контент (призывы к участию в несанкционированных массовых мероприятиях, беспорядках, экстремистской деятельности). Ранее механизмом ограничения было внесение в список экстремистских материалов.

Таблица 3. Модель взаимодействия государства и общества, 2012–2016 гг.

Критерии	Сценарий	Реализация
Объекты государственных инвестиций	Инвестиции в основном электронное правительство	К 2010 году полноценно функционирует система предоставления госуслуг, платформы электронной демократии запускаются в тестовом режиме и в дальнейшем работает только технически несложная система РОИ.
Идентификация пользователей и конфиденциальность	Механизмы идентификации развиты, возможна анонимность, свободный доступ гос-ва к персональным данным	Обязательная регистрация популярных блогеров; требования к хранению персональных данных на территории РФ; к хранению данных о пользовательской активности операторами связи; применение систем СОРМ для отслеживания данных.
Давление на лидеров мнений	Давление только на ключевые фигуры	Задержания и уголовные дела против блогеров
Законодательный запрет распространения политической информации	Ограничивается оппозиционная и противоправная информация	Внесение в «черный список» оппозиционных изданий и блогов; мониторинг и запрет экстремистской информации
Предоставление платформ для электронной демократии	Государственные; частные и гражданские не поощряются государством	Единая платформа интернет-голосований «Российская общественная инициатива»
Внимание к интернет-повестке, отклик на запросы пользователей	Отклик на запросы неполитического характера	Лишь незначительное число инициатив (0,1%) нашло поддержку властей и было реализовано

Очевидно, что подобные сферы государственного контроля имеются и в офлайн-среде. По мере развития информационных технологий применение не предназначенной для регулирования этой области правовой базы становится все менее эффективным, что приводит к совершенствованию и расширению законодательства. Однако перманентно наблюдается устаревание законодательства и несоответствие его уровню технологического развития и

новейшим реалиям, поскольку принятие и вступление закона в силу усложняется длительными бюрократическими процедурами, а технологический прогресс только ускоряется.

В 2014–2015 гг. ограничения в публичной сфере не находят существенного сопротивления, что во многом связано со внешней геополитической обстановкой и соответствующим «всплеском патриотизма» (сплочение вокруг действующей власти, о чем свидетельствует рейтинг президента более 80% в 2014 г.¹) на фоне присоединения Крыма, войны в Украине и введения санкций, укрепивших в массовом сознании образ врага в лице США и западной Европы. Недовольство экономическим положением дел внутри страны переносится на недовольство и обеспокоенность внешнеполитической ситуацией, требующей от населения не внутренних протестов, а консолидации (во всяком случае, именно этот дискурс доминирует в публичном пространстве, а критика государственной власти оборачивается обвинениями в духе «раскачивания лодки», «пятой колонны» и т.д.). Тем не менее, международная напряженность постепенно стихает, гордость за присоединение новых территорий постепенно проходит, а экономические проблемы не просто остаются, а усугубляются (в 2014 г. наблюдается существенное снижение реальных располагаемых доходов населения²), и недовольство, существовавшее и раньше, в дальнейшем может актуализироваться вновь — в связи с этим обостряется потребность власти в сохранении определенного уровня лояльности населения и контроле общественных настроений. Среди протестов недавнего времени наиболее крупными являются акции против нового дорожного сбора для большегрузного транспорта. Несмотря на нарастание недовольства в обществе³, по отношению к парламентским выборам 2016 года большинство населения продемонстрировало апатию.

4. Сценарии развития взаимодействия государства и общества в Рунете

С учетом существующих тенденций можно предположить дальнейшее увеличение государственного присутствия в интернет-среде, с подготовкой соответствующей законодательной базы и внедрением новых технологий, которые препятствовали бы несанкционированному доступу к запрещенным материалам. Возможные сценарии развития государственного контроля в Интернете, по нашему мнению, таковы:

1. Усиление контроля по китайскому примеру: постепенное вытеснение нежелательных ресурсов из доменных зон .ru и .рф; внедрение единой государственной поисковой системы; установка глобальной системы

¹ ВЦИОМ: Рейтинг Путина достиг максимума в 82,3%. [Электронный ресурс] // Взгляд Деловая Газета. 2014. 27 марта. Режим доступа: <http://vz.ru/news/2014/3/27/679185.html> (дата обращения: 14.02.2016)

² 15 лет с Путиным в 15 графиках. Стало ли лучше? [Электронный ресурс] // BBC. 2015. 7 мая. Режим доступа: http://www.bbc.com/russian/russia/2015/05/150507_putin_15_years (дата обращения: 27.08.2016)

³ Протесты-2016: бедные и злые регионы [Электронный ресурс] // Газета.ру. 2016. 8 января. Режим доступа: https://www.gazeta.ru/politics/2016/01/08_a_8003189.shtml (дата обращения: 13.04.2016)

филтрации контента в отечественном сегменте Интернета. Однако подобные меры, во-первых, потребуют значительных финансовых, материальных и временных затрат, во-вторых, могут вызвать негативную реакцию со стороны общественности в силу сформированных потребительских и пользовательских привычек. Предпосылками к возможной реализации данного сценария являются нововведения в информационном законодательстве:

- ограничения по хранению и обработке данных;
- ограничение анонимности;
- воздействие на поисковые системы (введение процедуры удаления результатов поисковой выдачи);
- создание списка запрещенных ресурсов;
- сотрудничество государственных органов (ведомств, связанных с государственной безопасностью) с администрациями социальных сетей, вследствие чего упрощается доступ к данным пользовательской активности.

2. «Бюрократический» путь развития: дальнейшее ведение реестра запрещенных (или разрешенных) сайтов, которое, однако, не решает вышеуказанных проблем дублирования контента и обхода блокировок. Также к недостаткам этого сценария можно отнести затраты на обслуживание реестра и формализацию процесса блокирования (т.е. существует риск внесения сайтов в реестр без четких на то оснований, с целью предоставления отчетов и соблюдения показателей эффективности деятельности соответствующих государственных органов). Однако существование реестра может быть оправдано при условии технологического совершенствования ограничения доступа к контенту, а также при сочетании блокировки сайтов с офлайн-воздействием (например, административным) на распространителей этой информации, особенно той, которая касается социально опасных явлений.

3. Либерализация: отказ от идеологического и политического контроля в интернет-пространстве, но с внедрением законодательных механизмов защиты экономических интересов (напр., правообладателей) и прав человека (напр., защита персональных данных). Недостатком такого подхода является неподконтрольность коммуникаций и, следовательно, непредсказуемость их влияния на общественное мнение. Однако с учетом текущей обстановки, реализация этого сценария в России маловероятна.

4. Маркетинговый сценарий: продвижение мнений, выгодных официальной власти, при помощи PR-технологий. В первую очередь, речь идет о создании контента, обладающего характеристиками «вирусного». В сети имеется множество способов рационального и эмоционального воздействия на пользователей при помощи фотографий, мемов, видеороликов, текстов различного содержания. Это необходимо делать целью формирования необходимого общественного мнения и нейтрализации негативных тенденций в нем. Таким образом, достигается мягкое воздействие на общественное мнение. Такой подход требует создания соответствующей централизованной структуры и высокой степени профессионализма от специалистов, задействованных в этой деятельности.

5. Заключение

Проведя анализ по разработанным критериям, можно прийти к выводу о том, что к 2016 г. в России завершается переход к авторитарному типу взаимодействия государства и общества в Интернете — вслед за «офлайн» взаимодействием. В интернет-среде авторитарность выражается через увеличение количества требований к участникам информационного обмена, введение мер наказания за нарушения онлайн. В целом присутствие государства в Интернете становится более заметным как с точки зрения регулирования, так и с точки зрения использования государственными и политическими деятелями коммуникативных возможностей цифровых технологий.

Наиболее вероятным вариантом развития в краткосрочной перспективе представляется сочетание бюрократического и маркетингового сценариев, поскольку они позволяют добиться относительного контроля, при этом не вызывая резко негативной критики со стороны общества. Необходимо беспрерывно улучшать технологическую и законодательную базу регулирования интернет-среды и совершенствовать применяемые социальные технологии. Однако, по нашему мнению, ограничению должна подлежать лишь социально-опасная информация, а не оппозиционные материалы, т.к. это противоречит нормам демократического общества и свободе слова. Вместе с тем, существующие тенденции свидетельствуют о том, что в среднесрочной перспективе возможен переход к тоталитарной модели («китайский сценарий»). Однако реализация любого варианта развития зависит от трансформаций в политической системе общества.

Литература

- [1] ВЦИОМ: Рейтинг Путина достиг максимума в 82,3% // Взгляд Деловая Газета. 2014. 27 марта. <http://vz.ru/news/2014/3/27/679185.html>.
- [2] Кульназарова А.В., Кузьмин А.Е. Модели взаимодействия государства и общества в Интернете: анализ российской практики // Политика и Общество. 2016. № 11. С. 1492 - 1498.
- [3] Протесты-2016: бедные и злые регионы // Газета.ру. 2016. 8 января. https://www.gazeta.ru/politics/2016/01/08_a_8003189.shtml.
- [4] 15 лет с Путиным в 15 графиках. Стало ли лучше? // BBC. 2015. 7 мая. http://www.bbc.com/russian/russia/2015/05/150507_putin_15_years.

Analysis of state-society interaction in RuNet (2000–2016)

A.V. Kulnazarova

SPbSUT, The Bonch-Bruевич Saint-Petersburg State University of
Telecommunications

The research problem is transformation of communicative interaction of government and society. “Communicative interaction” is a practice of informational exchange between authorities, civil structures and individuals. We proposed models of communicative interaction via Internet. The models based on 2 parameters: government regulation of the Internet and the level of political participation. So we get 4 models: “totalitarian”, “authoritarian”, “partner”, “liberal”. There are additional characteristics for these models, which improve analysis of transformational process. Since 2012 in Runet is being implemented authoritarian model because of intensification Internet regulation, low level of response to grassroots initiatives, restrictions on access to information.

Keywords: Internet communication, state and society, Runet.