

Г. Г. Куневич

старший преподаватель кафедры конституционного права юридического факультета
Белорусский государственный университет

ЭЛЕКТРОННАЯ ДЕМОКРАТИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Электронная (цифровая) демократия (e-democracy) – форма демократии, характеризующаяся использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Применительно к местному уровню управления речь идет об электронной муниципальной демократии.

В теории информационного права электронная демократия и электронное правительство (e-government) рассматриваются как разные понятия. Если последнее означает повышение оперативности и удобства доступа к услугам государства из любого места и в любое время, то первое – **электронная** (цифровая) демократия относится к использованию информационных технологий для расширения возможностей **участия граждан** в государственном управлении и местном самоуправлении или, по-другому, возможностей участия в публичном управлении.

Цифровая демократия, наряду с электронным правительством, становится одной из базовых основ информационного общества.

Ключевая характеристика цифровой демократии – изменение формы и степени вовлечения граждан в принятие управленческих решений, впервые очередь в системе местного самоуправления. Цифровая демократия может рассматриваться с этой точки зрения как способ улучшения демократических практик или как средство, направленное на ликвидацию сбоев в работе современных демократических институтов [1, с. 63].

Электронная муниципальная демократия получила широкое распространение США и Европе, в частности в Республике Польша и в Швеции.

Например, муниципальная администрация г. Люблина предоставляет всю необходимую информацию о своих услугах в виде информационных карт. В настоящее время на портале Управы г. Люблина um.lublin.eu опубликовано 347 карт, каждая из которых описывает одну услугу. Данные, находящиеся в картах, позволяют клиентам ознакомиться со способом решения конкретного вопроса. Карты включают в себя, среди прочего:

- перечень необходимых документов, которые должны быть предоставлены чиновнику, вместе с образцами бланков в электронном виде, которые можно загрузить со страницы, самостоятельно заполнить и распечатать;
- размер оплат, которые необходимо внести, и номера банковских счетов администрации;
- способы предоставления и получения документов (тут же находятся адреса для корреспонденции и адреса бюро обслуживания населения, номера телефонов, информация, где документы можно подать лично, а также информация, необходимо ли личное присутствие или можно подать документы по доверенности);
- сроки подачи документов, если они определены законом, а также сроки рассмотрения дела;
- информация о возможности обжалования решения администрации, если, по мнению клиента, вопрос не был урегулирован в соответствии с его ожиданиями;
- список законов, согласно которым предоставляется услуга [2].

По сути, термин «электронное правительство» относится к прикладному использованию государственной властью информационных и других телекоммуникационных технологий в целях повышения эффективности функционирования органов государственной власти.

В литературе отмечается, что электронная демократия ошибочно отождествляется только с интернет-демократией. В то же время в литературе и в законодательстве как Республики Беларусь, так и в Российской Федерации отсутствует единый подход к дифференциации этих двух типов демократии. Электронная демократия – это понятие более широкого значения, и мы можем рассматривать е-демократию как один из ее элементов. Практическое измерение электронной демократии основано на применении каждого из инструментов ИКТ, а именно цифрового телевидения, телекоммуникаций, Интернета.

Основная задача **электронной демократии** прежде всего в том, чтобы сделать процедуру принятия решений максимально прозрачной. В первую очередь электронная демократия предоставляет людям возможность оказывать влияние на определенные решения муниципальных органов, помогает найти и обозначить приоритетные вопросы, **дополнительная** гарантия принципа участия в управлении делами государства и свободы выражения. Электронная демократия предоставляет гражданам большие гарантии прав и свобод и дополнительно способствует более полноценному их участию в политическом процессе.

Концепция электронной демократии вызывает к жизни новые способы участия граждан в политической жизни страны: люди имеют возможность выразить свою политическую волю через Интернет (в качестве примеров можно вспомнить институт электронного голосования, политические интернет-форумы, общественные инициативы, реализуемые с помощью интернет-технологий). С одной стороны, идея электронной демократии нацелена на более широкое и активное участие граждан в функционировании институтов современной представительной демократии при помощи интернета, мобильной связи и других технологий, с другой стороны, указанная идея также способствует непосредственному прямому участию граждан в решении проблем, стоящих перед обществом [3, с. 4].

В литературе отмечается, что значительную роль на современном этапе играет информационная открытость органов государственной власти, что напрямую влияет на эффективность реализации прав и свобод. При этом, используются различные термины «открытость», «прозрачность» и «транспарентность». По мнению Э.В. Талапиной, в подобной ситуации использование понятия «транспарентность власти» применительно к данному аспекту является предпочтительным, поскольку означает не только доступность информации, но и возможность осуществления общественного контроля над публичной деятельностью и участия граждан в управлении [4, с. 155].

«Открытый» означает «доступный для всех желающих» и указывает на возможность взаимодействия с государственными органами, ознакомление с принятыми решениями, а прозрачность – доступностью информации о деятельности государственного аппарата.

В литературе выделено три уровня информационной открытости власти:

- доступ к информации о состоянии дел в обществе и государстве, возможность получить сведений о деятельности государственных органов;
- включает также доступ к процессу принятия решения, ознакомление с причинами их принятия и результатами;
- участие представителей гражданского общества в процессе принятия решения [5].

Стоит отметить, что современные модели электронной демократии, помимо возможности высказать свое мнение по определенному социально значимому вопросу и принять участие в какой-либо публичной on-line дискуссии, предоставляют простым гражданам реальную возможность диалога с представителями органов власти, политических партий и иных общественных организаций, а также с органами местного самоуправления. Помимо подачи коллективных обращений в органы власти в формате электронных писем

на адрес электронной почты компетентного ведомства или конкретного чиновника, есть ресурсы, которые позволяют гражданам записываться на прием к чиновнику, участвовать в онлайн-конференциях или скайп-сессиях с представителями органов власти в режиме реального времени и задавать чиновникам вопросы, информировать их о проблемах своего двора, района, города или села.

В разработанной в 2012 г. в РФ «Концепции развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 года» под электронной демократией в Концепции РФ понимается такая форма организации общественно-политической деятельности граждан, которая обеспечивает за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень взаимодействия **граждан друг с другом**, с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями и коммерческими структурами, а в разделе IV выделяются следующие наиболее распространенными виды электронной демократии:

- электронное голосование (голосование по мобильному телефону, интернет-выборы и т.д.);
- механизмы сетевой коммуникации граждан и коллективного обсуждения социально значимых проблем и вопросов общественно-политической тематики в режиме on-line;
- механизмы формирования онлайн-сообществ, включая механизмы планирования и реализации гражданских инициатив и проектов коллективных действий;
- механизмы сетевой коммуникации граждан с органами власти, включая инструменты воздействия на принятие решений и гражданский контроль за деятельностью органов власти;
- механизмы общественного онлайн-управления на муниципальном уровне [6].

Также в Концепции предусматривается использование модели **краудсорсинга**, которая в настоящее время во многих странах мира получила особую популярность. Модель **краудсорсинга** – это публичное делегирование определенных функций неопределенному кругу лиц, которая при определенных условиях является хорошей альтернативой схеме формирования консолидированного мнения с привлечением ресурсов малой группы. Коллективное решение в рамках краудсорсинга разрабатывается и структурируется не малой группой из числа профессионалов-экспертов, а «толпой любителей», каждый из которых вносит свой вклад в коллективное решение, используя специальные технологии коллективного редактирования (wiki-технологии). Существуют исследования, которые показывают, что при определенных обстоятельствах толпа в состоянии принять более оптимальное решение, нежели экспертное сообщество. В частности, на принципах краудсорсинга работают такие проекты как сервисы «коллективного интеллекта», свободные геокарты, сетевые волонтерские группы, сетевые творческие мастерские, открытые коллекции стоковых фотографий и видеороликов, интернет-ресурсы по обмену файлами, народная журналистика, научные исследования и др.

Анализируя проблемы развития механизмов электронной демократии в Российской Федерации Я.В. Антонов отмечает, что «форумы, социальные сети, электронные обращения и инициативы – это методы и способы, которые в современном обществе используются для коллективизации мнений и влияния на принятие государственных решений. Открытость информации позволяет осуществлять общественный электронный контроль, эффективность которого все возрастает и будет возрастать. Общество постепенно становится не только объектом управления, как ранее, но и активным субъектом, участвующим в определении направлений государственной политики. В этом видится основное пред-

назначение и смысл электронной демократии: с одной стороны, дать возможности населению реализовать свое конституционное право на участие в управлении делами государства, а с другой стороны, научить, показать инструменты, как конструктивно реализовывать свое право в рамках действующего законодательства» [7, с. 6].

А.В. Осипов полагает, что электронную демократию следует рассматривать в виде следующих информационных подсистем:

- е-системы обращения граждан;
- системы электронного правительства (ЭП);
- е-инициативы;
- е-голосования;
- е-обсуждения нормативных правовых актов (НПА);
- е-системы управления административным центром и т.д. [8].

Когда речь заходит о развитии информационного общества в Республике Беларусь, обычно рассматривается взаимодействие личности, общества и государства в рамках электронного правительства, а местный уровень со своими проблемами развития форм электронного участия граждан в местном самоуправлении остается не находит должного внимания.

В Республике Беларусь ИКТ развиваются на республиканском уровне, а местный уровень является вторичным. Часто для определения практики использования информационных технологий в сфере местного самоуправления используют термин «электронный муниципалитет». По мнению Т.М.Киселевой в упрощенном виде электронный муниципалитет можно рассматривать как совокупность отношений по использованию инструментов информационного общества, позволяющих населению непосредственно либо через представительные органы решать вопросы местного значения [9].

Базовым актом, регулирующим общественные отношения в сфере информации, информатизации и защите информации является Закон Республики Беларусь от 10.11.2008 № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации».

Указ Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2011 года № 515 «О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь» предусмотрел создание Совета по развитию информационного общества при Президенте Республики Беларусь, а также расширил полномочия Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь и поручил ему создание республиканского унитарного предприятия «Национальный центр электронных услуг».

Государственная программа развития цифровой экономики и информационного общества на 2016-2020 годы была утверждена Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23.03.2016 № 235. В ней установлено, что обязательной интеграции с общегосударственной автоматизированной информационной системой подлежат государственные информационные системы. В качестве цели Государственной программы определена необходимость совершенствования тех условий, при которых под влиянием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) происходят изменения в различных сферах государственной и общественной жизни, в том числе развитие информационного общества и совершенствование электронного правительства.

Однако правовое обеспечение развития электронной демократии в системе местного самоуправления Республики Беларусь отстает от потребностей общественной жизни.

В 2013г. объединенным институтом проблем информатики (ОИПИ) НАН Беларуси была разработана АИС «Местные Советы депутатов». Среди основных целей этой АИС были указаны следующие: повышение эффективности деятельности органов местного

управления и самоуправления в сфере жизнеобеспечения населения; оперативное информирование и консультирование граждан по вопросам их жизнеобеспечения; совершенствование работы с обращениями граждан. По отчету разработчиков система бала создана и передана почему-то ЦИТ ГХУ Управления делами Президента Республики Беларусь, но на практике не видно результатов деятельности этой информационной системы. К тому же до разработки АИС МСД уже существовала локальная автоматизированная информационная система органов местного управления и самоуправления первичного территориального уровня АС «ЛАИС+» ГУ «ЦИТ Белстата», основным назначением системы являлась комплексная автоматизация и информационная поддержка процессов, связанных с выполнением первичных регистрационно-учетных операций на первичном уровне по сути АИС МСД дублирует перечень задач АС «ЛАИС+».

Анализ этапов становления информационного общества в Республике Беларусь позволяет сделать вывод, что существуют серьезные препятствия на пути развития механизмов электронной демократии. В первую очередь, это касается процедур двустороннего взаимодействия граждан с органами власти по общественно-политическим вопросам. Механизм обращений и запросов граждан и организаций в органы власти в электронном виде не получил широкого распространения в силу отсутствия необходимых и достаточных процедур, которые бы юридически гарантировали и практически обеспечивали полное равенство данных обращений и процедур перед их физическими.

Не только на республиканском, но и на местном уровне следует внедрить, используя информационные технологии, подобные системе «Активный гражданин» (по опыту гор. Москва). Это могло бы быть определенной альтернативой местным референдумам. Граждане могли бы голосовать за то, как будет развиваться город, район, поселок. Сельсовет, решать, как их благоустроить, участвовать в развитии транспорта, цифровизации услуг, сохранять культурное наследие.

Возможные направления использования электронной демократии на местном уровне, по нашему мнению, следующие:

- 1) выявление и учет мнения населения по вопросам жизнедеятельности с помощью электронного опроса;
- 2) обсуждение проектов решений органов местного управления и самоуправления как в on-line формате, так и через электронные обращения;
- 3) инициирование местных собраний – в частности, если субъект подобной инициативы население, то необходимо собрать в поддержку инициативы не менее 10 процентов подписей избирателей соответствующей АТЕ;
- 4) правотворческая инициатива граждан, в порядке, установленном соответствующим Советом депутатов (в Минске – не менее 3 тысяч подписей, а где процедура электронного сбора подписей?);
- 5) электронные отчеты депутатов – не менее двух отчетов за год;
- 6) общественные слушания в on-line формате в местном Совете депутатов;
- 7) планирование деятельности органов территориального общественного самоуправления (у каждого ОТОС должен быть свой сайт);
- 8) взаимодействие органов местного управления и самоуправления с НКО;
- 9) электронные отчеты руководства исполкомов и местных администраций перед местными Советами и населением;
- 10) коллективные обращения граждан к депутату округа (как собирать электронные подписи?);
- 11) on-line конференции с руководством органов местного управления и самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Фурсеев, Е. Государственная программа «Электронная Беларусь»: электронная демократия и правящая элита / Е. Фурсеев // Палітычная сфера. – 2009. – №13. – С. 63-79.
2. Официальный сайт администрации г. Люблина: // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://lublin.eu/urząd-miasta-lublin>.
3. Абламейко, М.С. Электронное правительство как основа построения электронной демократии: правовые основы/ М.С.Абламейко, Лю Игун, С.Ю. Артемьев // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/101217>.
4. Талапина, Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): Монография / Э.В. Талапина. – М.: Юриспруденция, 2015. – 192 с.
5. Боталова, Д.Б. Спрос на информационную открытость власти в молодежной среде / Д.Б. Боталова // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. – 2012. – № 19.
6. Концепция развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 года [Электронный ресурс] // СПС "КонсультантПлюс".
7. Антонов, Я.В. Политико-правовые проблемы развития механизмов электронной демократии в Российской Федерации / Я.В. Антонов // Российская юстиция. – 2017. – № 7. – С. 5-8.
8. Осипов, А.В. Современные возможности развития электронной демократии в системе электронного Правительства Республики Беларусь: модель, принципы и элементы/ А.В. Осипов // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/230877>.
9. Киселёва, Т.М. Местное самоуправление в условиях развития информационного общества: опыт Республики Беларусь и Российской Федерации / Т.М. Киселева // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://elibray_42917965_30294167pdf.