
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

CONSTITUTIONAL LAW AND ADMINISTRATIVE LAW

УДК 342.72

ПРАВО НА УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Т. С. МАСЛОВСКАЯ¹⁾, Т. М. КИСЕЛЁВА¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Раскрываются сущность и особенности реализации права на участие в управлении делами государства в условиях цифровизации государства и общества. Обосновывается необходимость совершенствования институтов публично-го обсуждения проектов актов, инициирования принятия нормативных правовых актов, электронных обращений с учетом потребностей и возможностей граждан в сфере использования информационных технологий.

Ключевые слова: право на участие в управлении делами государства; субъект права на управление делами государства; публичное обсуждение проектов актов; электронные обращения; нормативная инициатива.

Образец цитирования:

Масловская ТС, Киселёва ТМ. Право на участие в управлении делами государства в условиях цифровизации: теория и практика. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2022;3:23–34.

For citation:

Maslovskaya TS, Kisialiova TM. The right to participate in the management of state affairs in the conditions of digitalisation: theory and practice. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2022;3:23–34. Russian.

Авторы:

Татьяна Станиславовна Масловская – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета.

Татьяна Маратовна Киселёва – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета.

Authors:

Tatiana S. Maslovskaya, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law. maslovskayat@bsu.by

Tatsiana M. Kisialiova, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law. kisialtm@bsu.by

THE RIGHT TO PARTICIPATE IN THE MANAGEMENT OF STATE AFFAIRS IN THE CONDITIONS OF DIGITALISATION: THEORY AND PRACTICE

T. S. MASLOVSKAYA^a, T. M. KISIALIOVA^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Corresponding author: T. S. Maslovskaya (maslovskayat@bsu.by)

The authors of the article reveal the essence and features of the realisation of the right to manage the affairs of the state in the conditions of digitalisation of the state and society. The authors substantiate the need to improve the institutions of public discussion of draft acts, initiating the adoption of regulatory legal acts, electronic appeals, taking into account the needs and capabilities of citizens in the field of information technology use.

Keywords: the right to participate in the management of state; the subject of the right to manage the affairs of the state; public discussion of draft acts; electronic appeals; regulatory initiative.

Введение

Право на участие в управлении делами государства является базовым политическим правом, признание и закрепление которого делает возможным осуществление иных прав в политической сфере. На содержание данного права в современных условиях заметное влияние оказывают процессы цифровизации государства и общества. Однако использование современных технологий требует взвешенного подхода, учета реальных возможностей граждан и их готовности применять такие технологии, обеспечения безопасности в информационном пространстве и решения иных подобных вопросов. Эффективное внедрение информационных технологий в отношения, связанные с участием граждан в управлении государством, невозможно без научного осмысления соответствующих процессов, что определяет важность проведения исследований в данной сфере.

Вопросам осуществления права на управление делами государства, в том числе в условиях развития информационных отношений, в отечественной и зарубежной науке уделяется достаточно внимания. Отдельные аспекты применения современных технологий при осуществлении политических прав исследовались Г. А. Василевичем, Н. М. Кондратович, О. А. Антоновой, Е. В. Перепелицей и др. Однако постоянное развитие информационных технологий и усложнение информационных отношений приводят к появлению новых возможностей и проблем реализации права на управление делами государства, что определяет необходимость проведения новых исследований. В рамках данной статьи будет обращено внимание на отдельные аспекты реализации права на управление с использованием информационно-коммуникационных технологий.

Основная часть

Право на управление делами государства вытекает из принципа народного суверенитета, согласно которому народ является единственным источником власти. Народ может осуществлять власть как непосредственно, так и через представительные органы. Соответственно, сущность права на участие в управлении делами государства выражается в гарантированной конституцией возможности лица непосредственно или через представительные органы участвовать в решении вопросов функционирования и развития общества и государства на общегосударственном и местном уровнях. Особая значимость указанного права определяется тем, что его реальная реализация обеспечивает существование демократического режима.

Конституции государств СНГ закрепляют достаточно широкий перечень политических прав граждан (профессор С. А. Авакьян именует данную группу

публично-политическими правами [1, с. 717]), среди которых особое место занимает право на участие в управлении делами государства.

Так, конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 32), Республики Казахстан (ч. 1 ст. 33), Кыргызской Республики (ч. 2 ст. 37) закрепляют право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Основной Закон Азербайджанской Республики (ч. 1 ст. 55) закрепляет право участвовать в управлении государством, а Республики Молдова (ч. 1 ст. 39) – право на участие в управлении общественными делами. Согласно Конституции Республики Беларусь (ч. 1 ст. 37) граждане имеют право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей, однако при определении форм непосредственного участия граждан Основной Закон Республики Бела-

русь оперирует общей формулой управления делами государства, расширяя сферу такого управления вопросами общества (ч. 2 ст. 37).

В свою очередь, в европейских государствах достаточно редко конституционно провозглашается право граждан участвовать в публичных делах непосредственно или через избранных представителей (Испания), участвовать в политической жизни и в решении общественных вопросов, стоящих перед страной, непосредственно или через законно избранных представителей (Португалия), участвовать в управлении своей страной как непосредственно, так и через демократически избранных представителей (Литва), участвовать в государственной деятельности и деятельности самоуправлений (Латвия), чаще закрепляются возможность участвовать в выборах, референдуме, право на свободу объединений, собраний, массовых мероприятий (Германия, Греция, Италия, Франция) и др. Примечательно, что Конституция Литовской Республики наряду с закреплением в ч. 1 ст. 33 права граждан участвовать в управлении своей страной в ч. 2 данной статьи гарантирует гражданам право критиковать работу государственных учреждений или должностных лиц, обжаловать их решения, а также запрещает преследование за критику.

Несмотря на терминологическую разницу используемых конституционных формул (например, право на участие в управлении государственными делами, право на участие в решении государственных дел и др.) их содержание в целом тождественно, учитывая конституционно закрепленные возможности граждан как непосредственно, так и опосредованным образом участвовать в таком управлении и понимая под делами государства все сферы его деятельности независимо от уровня ее осуществления (общегосударственный и местный).

Необходимо обратить внимание на то, что с начала XX в. в немецком праве используется предложенное Г. Еллинеком разграничение фундаментальных прав с точки зрения положения индивида и его взаимоотношений с государством: права, относящиеся к негативному статусу (*status negativus*), т. е. имеющие защитный характер, права, относящиеся к позитивному статусу (*status positivus*), т. е. предоставляющие выгоду, и права, относящиеся к активному статусу (*status activus*) [2, р. 1036–1037]. Третья группа прав предоставляет гражданам возможности участвовать в формировании воли государства и в политической деятельности в целом, включает в свой круг фундаментальные права, имеющие политическую природу. Французские ученые именуют данную группу правами на участие, понимая под ними права, которые в широком смысле позволяют гражданам быть вовлеченными в политическую игру, а в узком смысле предоставляют им возможность реализовывать в первую очередь избирательные права [2, р. 1143].

Таким образом, право на участие в управлении делами государства относится к числу прав, позво-

ляющих оказывать определенное воздействие на публичную власть, на осуществление государственных дел, имеет отношение к активному статусу индивида. Такое участие подразумевает под собой не пассивные (например, просмотр текстов законодательных актов и т. п.), а активные действия, заключающиеся в выражении своего мнения, выдвижения определенной инициативы, принятии решения.

Право на участие в управлении делами государства занимает центральное положение в системе политических прав. Все иные политические права, несмотря на их самостоятельность, в том числе отдельную конституционную регламентацию, можно рассматривать в качестве составных элементов права на участие в управлении делами государства, включая право избирать и быть избранным, право на доступ к государственным должностям, право направлять в государственные органы обращения, право получать информацию о деятельности государственных органов и т. д.

Таким образом, с одной стороны, данное право характеризуется самостоятельностью, подтвержденной на международном уровне (ч. 1 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, п. «а» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах), с другой стороны, оно обладает комплексным характером.

Следует согласиться с В. Д. Зорькиным в том, что, «...будучи проявлением политической свободы гражданина, право на участие в управлении делами государства характеризует не только субъективные правопритязания, связанные с возможностями индивидуального влияния на положение в стране, но и социальную значимость и публичную потребность в стабильной и эффективной системе организации публичной (государственной и муниципальной) власти. В этом плане оно включает в себе как субъективно-личностное (частное), так и публично-правовое начала, соотношением которых во многом определяются не только статусные характеристики гражданина в политической сфере, но и публично-правовая природа данной сферы отношений» [3, с. 258].

Право граждан на участие в управлении делами государства выступает фундаментом, системообразующим началом в отношении иных политических прав граждан. Интегрируя в свое содержание огромный потенциал для реализации различных форм такого участия (их перечень является открытым), осуществление данного конституционного права в силу фундаментального характера предполагает значительное влияние на различные сферы жизни общества и государства [4, с. 161]. Оно имеет не только индивидуальные, но и коллективные устремления, в основе которых лежит общий интерес и потребность в коллективном соучастии в процессе управления.

Данное право приобретает особую актуальность в современный период, когда в базовых

конструкциях построения общественных отношений между управляющими и управляемыми происходит смещение акцентов, наблюдается переход от исключительно вертикальных связей к горизонтальным, при этом такие горизонтальные связи разрастаются. Объективной необходимостью в современных условиях выступает усиление роли народа как источника власти. Участие народа в управлении делами государства становится все более важным. В связи с этим расширяются формы реализации права на участие в управлении делами государства.

Следует обратить внимание на то, что достаточно редко наряду с провозглашенными правомочиями граждан по управлению делами государства конституционно закрепляется корреспондирующая обязанность самого государства обеспечить реализацию данного права, способствовать вовлечению граждан в такой процесс. Так, формула ч. 2 ст. 37 Конституции Республики Беларусь прямо закрепляет основные способы, обеспечивающие непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства, оставляя дискрецию законодателю в отношении дополнения данного перечня.

Участие в управлении делами общества и государства предоставляет для граждан возможности в инициировании, выработке, обсуждении решений для свободного и ответственного их принятия, а также контроля за их реализацией. Такое участие не должно сводиться только к информированию граждан или консультациям с ними по отдельным вопросам.

В рамках определения сущности права на участие в управлении делами государства отдельного внимания заслуживает вопрос о субъекте данного права. Традиционно таким субъектом выступает гражданин соответствующей страны. Данный подход закреплен как на международном, так и на национальном уровне. К примеру, ст. 21 Всеобщей декларации прав человека определяет, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливает, что каждый гражданин должен без какой бы то ни было дискриминации иметь право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей. Конституция Республики Беларусь в ст. 36 также гарантирует право на участие в решении государственных дел и управлении делами общества и государства только гражданам Республики Беларусь. Однако нельзя игнорировать то обстоятельство, что фактически данное право реализуется и иными субъектами. Это во многом определяется сложным содержанием права на управление делами государства.

В частности, согласно ст. 58 Избирательного кодекса Республики Беларусь в выборах на местном уровне имеют право участвовать граждане Российской Федерации, постоянно проживающие в Республике Беларусь. Выражать свою позицию по различным вопросам государственной и общественной жизни путем участия в массовых мероприятиях могут иностранные граждане и лица без гражданства (ст. 3 Закона Республики Беларусь от 30 декабря 1997 г. № 114-З «О массовых мероприятиях» прямо определяет, что действие данного закона распространяется на граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства в пределах их прав и свобод, предусмотренных законодательством). Направлять предложения по улучшению деятельности организаций, совершенствованию правового регулирования отношений в государственной и общественной жизни, решению вопросов экономической, политической, социальной и других сфер деятельности государства и общества в соответствии с Законом Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» имеют право находящиеся на территории Республики Беларусь иностранные граждане и лица без гражданства. Ограничения по признаку гражданства для участников в публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов не установлены.

Представляется, что применение общего подхода к исключению всех иностранцев из участия в управлении делами государства не представляется оправданным. В первую очередь это касается лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике Беларусь. В отличие от иностранных граждан, данные лица не имеют тесных связей с каким-либо иным государством, которое может влиять на их политические решения. По общему правилу, в отношении лиц без гражданства презюмируется их связь с государством – местом постоянного проживания. Неслучайно законодательство Республики Беларусь устанавливает специальные правила в отношении лиц без гражданства. К примеру, постоянно проживающие в Республике Беларусь лица без гражданства на равных условиях с гражданами Республики Беларусь будут привлекаться к уголовной ответственности за совершение преступления вне пределов Республики Беларусь (ч. 1 ст. 6 Уголовного кодекса Республики Беларусь). Таким образом, в уголовно-правовых отношениях государство признает особую связь с Республикой Беларусь постоянно проживающих в ней лиц без гражданства, но в политических отношениях такая связь не учитывается. Полагаем возможным расширить круг субъектов, обладающих правом участвовать в управлении делами государства, за счет лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике Беларусь. В качестве первого шага следует предоставить таким

лицам право участия в выборах и референдумах на местном уровне, а также принимать участие в республиканских и местных собраниях.

Отметим, что данное предложение отражает все более отчетливо проявляющуюся тенденцию к расширению избирательного корпуса за счет неграждан, постоянно проживающих на территории страны. В частности, Избирательный кодекс Республики Армения предусматривает, что правом избирать в органы местного самоуправления обладают лица, достигшие на день голосования 18 лет, состоящие на учете в регистре населения муниципалитета, в котором проводятся выборы, в том числе не имеющие гражданства Республики Армения, на день голосования состоящие на учете не менее одного года (ч. 3 ст. 2). Избирательный кодекс Азербайджанской Республики позволяет лицам без гражданства, выполняющим требование, указанное в ст. 12.1 кодекса (т. е. достигшим 18 лет), постоянно проживающим в Азербайджанской Республике не менее пяти лет, принимать участие в голосовании во время выборов президента, выборов в Милли Меджлис, муниципальных выборов или референдума (ст. 12.2). Граждане зарубежных стран, выполняющие требование, указанное в ст. 12.1 кодекса (достижение 18 лет), проживающие в пределах соответствующей муниципальной территории не менее пяти лет, могут принимать участие в голосовании в муниципальных выборах (при условии, что в государствах, гражданами которых они являются, признаны те же права для иностранцев при муниципальных выборах) (ст. 12.3). Таким образом, при соблюдении указанных условий апатриды в Азербайджане могут голосовать как на общенациональных, так и на муниципальных выборах, в то время как иностранные граждане – только на муниципальных выборах с соблюдением принципа взаимности.

Кроме индивидуальных субъектов, необходимо остановиться также и на коллективных. Самостоятельными субъектами права на участие в управлении делами государства могут выступать различные объединения граждан: политические партии, общественные объединения, трудовые коллективы. В частности, данные субъекты участвуют в избирательных отношениях: выдвигают кандидатов в депутаты палаты представителей и местных советов депутатов, участвуют в формировании избирательных комиссий. Новой формой осуществления коллективными субъектами права на участие в управлении делами государства следует признать участие в работе Всебелорусского народного собрания, делегатами которого, согласно ст. 89² действующей редакции Конституции Республики Беларусь, будут выступать представители гражданского общества. При этом проект закона «О Всебелорусском народном собрании» уточняет, что направлять делегатов

будут конкретные субъекты гражданского общества, перечень которых определит Министерство юстиции Республики Беларусь. Предполагается, что критерии, по которым данное министерство сможет принять соответствующее решение, будут определены в законе о гражданском обществе. Такими критериями могут стать численность соответствующего образования, продолжительность его деятельности, роль в общественной и политической жизни. Не начиная дискуссию относительно определения перечня институтов гражданского общества, отметим, что для демократического государства важно, чтобы доступ в орган, обладающий такими значимыми полномочиями, как Всебелорусское народное собрание, был у широкого круга субъектов, так как это позволит наиболее полно обеспечить представительство интересов различных групп населения. В связи с этим необходимо пересмотреть норму ч. 4 ст. 10 проекта закона «О Всебелорусском народном собрании», согласно которой от каждого субъекта гражданского общества будет избираться равное число делегатов, и установить правило пропорционального представительства в зависимости от численности членов конкретного субъекта.

На формы взаимодействия граждан и государства по вопросам управления страной оказывают значительное влияние происходящие в современном мире процессы цифровизации. Развитие информационных технологий и расширение практики их использования в различных сферах жизни приводит к возникновению новых форм коммуникации между публичной властью и населением, а также к переводу в цифровой формат существующих на практике форм. При этом важно учитывать, что цифровизация как сложное явление может повлечь как позитивные, так и негативные последствия. Это должно учитываться в ходе создания новых правовых норм, а также при внедрении их в конкретные отношения.

Безусловным достоинством информационных технологий является упрощение процедуры участия граждан в управлении делами государства, вовлечение новых групп общественности в политические отношения, обеспечение открытости государственной власти. Однако поспешный или безальтернативный перевод традиционных форм участия граждан в управлении государством в цифровой формат может иметь противоположный эффект, поэтому использование любых технологий должно быть обосновано, в том числе и научно.

При использовании информационных технологий в отношениях, связанных с реализацией права на участие в управлении делами государства, нельзя игнорировать проблему цифрового неравенства. Безусловно, в настоящее время данная проблема утрачивает свою остроту. В 2021 г. в Республике

Беларусь 86,9 % населения (89,9 % в городской и 76,9 % в сельской местности) использовали интернет¹. Но следует учитывать, что в государстве сохраняется круг лиц, которые не обладают необходимыми навыками для использования информационных технологий или не имеют возможности приобрести соответствующие устройства. Отдельную группу будут составлять граждане, которые осознанно отказываются от использования информационных технологий в силу личных убеждений. Важно также учитывать, что не все граждане готовы использовать информационные технологии для взаимодействия с государственными органами и должностными лицами. Так, по данным статистики за 2021 г. только 31,4 % пользователей интернета использовали его для взаимодействия с государственными организациями и органами государственного управления².

В целом информационно-коммуникационные технологии дают больше возможностей гражданам, но не гарантируют, что гражданин захочет ими воспользоваться. Следует также учитывать, что уровни демократического, экономического и технологического развития неодинаковы в разных странах, и успех внедрения электронных форм участия граждан будет также зависеть от возможностей и желания государства открыть каждому гражданину государственные системы для новых партиципаторных альтернатив, предоставленных информационными технологиями. Вместе с тем использование электронных форм участия граждан в управлении государственными делами не должно противоречить фундаментальному принципу равенства, т. е. необходимо сохранять возможность для граждан использовать наряду с информационными технологиями и традиционные формы.

Составляющим элементом права на управление делами государства является право на обращение в государственные органы, в первую очередь право на направление предложений по совершенствованию их деятельности, улучшению правового регулирования общественных отношений. На реализацию данного права также оказала влияние цифровизация. Со вступлением в силу 22 января 2012 г. Закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» получила закрепление электронная форма обращений. Было предусмотрено два способа направления электронных обращений: на электронную почту и через специальную рубрику на официальном сайте. Неизменность способов направления электронных обращений на протяжении длительного времени неоднократно критиковалась в юридической литературе [5, с. 42]. Действительно, в условиях стремительного развития информационных тех-

нологий и появления новых форм коммуникации использование электронной почты для сбора обращений не представлялось оправданным. На практике в большинстве случаев государственные органы обеспечивали прием электронных обращений через специальные рубрики.

2 января 2023 г. вступают в силу изменения в указанный закон, предусматривающие направление электронных обращений через государственную единую республиканскую информационную систему учета и обработки обращений, которая предназначена для подачи в государственные органы и иные государственные организации электронных обращений и получения ответов (уведомлений) на них, а также для обработки электронных обращений, ответов (уведомлений) на них, электронных копий письменных обращений, электронных копий ответов (уведомлений) на письменные обращения, иной информации о рассмотрении обращений, об оставлении обращений без рассмотрения по существу. Использование такой системы призвано упорядочить отношения по рассмотрению электронных обращений, упростить работу с ними для организаций.

Безусловно, разработку единой системы направления и приема электронных обращений следует оценить положительно, но говорить о кардинальном изменении института электронных обращений нельзя. Сохраняется единственная форма таких обращений – письменные электронные обращения, при этом информационные технологии позволяют направлять в электронной форме аудио- и видеообращения. Государству следует более активно использовать возможности цифровизации и закрепить, в частности, институт онлайн-приемных, с помощью которых возможно организовывать непосредственное общение заявителя и должностного лица с помощью видеосвязи.

Следует также обратить внимание на то, что государственная единая (интегрированная) республиканская информационная система учета и обработки обращений граждан и юридических лиц будет работать со всеми видами обращений в государственные органы и государственные организации. Вместе с тем целесообразна дифференциация обращений в зависимости от того, какой интерес лежит в их основе – индивидуальный или общий (публичный). Соответственно, возможна подача личных и публичных, т. е. затрагивающих общий интерес, обращений. На основе анализа упомянутого белорусского закона полагаем, что предложения (например, по совершенствованию деятельности государственных органов, правового регулирования общественных отношений) возможно отнести к обращениям, носящим публичный характер, по-

¹Интерактивная информационно-аналитическая система распространения официальной статистической информации [Электронный ресурс]. URL: <http://dataportal.belstat.gov.by/Indicators/Preview?key=226247> (дата обращения: 10.11.2022).

²Там же.

скольку они затрагивают общий интерес, а заявления и жалобы – к обращениям индивидуального, личного характера. В связи с этим представляется целесообразной официальная классификация обращений на две группы (имеющие личный и имеющие публичный характер), а также сохранение возможности направлять электронные обращения публичного характера, отражающие предметную компетенцию их постоянных комиссий, в палаты Национального собрания Республики Беларусь.

Интересен опыт направления обращений (петиций) в органы законодательной власти в зарубежных странах. Так, на сайтах Национального собрания (www.assemblee-nationale.fr) и Сената (www.senat.fr) Французской Республики имеются ссылки на соответствующие платформы (www.petitions.assemblee-nationale.fr; www.petitions.senat.fr). Например, платформа петиций Национальной ассамблеи Французской Республики позволяет гражданам направлять петиции в данный орган и подписывать уже внесенные петиции. Подача или поддержка петиции на платформе открыта для всех, кто зарегистрирован в национальном идентификационном реестре физических лиц INSEE и имеет учетную запись *FranceConnect*. Каждая петиция передается в одну из восьми постоянных комиссий Национального собрания в зависимости от темы, которую она затрагивает. Петиции, собравшие не менее 100 000 подписей, размещаются на сайте Национального собрания для большей наглядности. После направления петиции в комиссию ее депутаты назначают депутата-докладчика, который затем предлагает либо обсудить текст в ходе прений по докладу парламентария, либо классифицировать петицию. Конференция председателей Национальной ассамблеи может также принять решение об организации публичного обсуждения петиции, собравшей не менее 500 000 подписей не менее чем в 30 департаментах или заморских территориях.

На сайте Палаты депутатов Великого Герцогства Люксембург (далее – Парламент) есть ссылка, при переходе по которой доступна для использования такая форма, как петиция (www.petitions.lu), причем возможна подача обычных и публичных петиций. В Люксембурге публичные петиции могут быть поданы в Парламент только в электронной форме, в отличие от обычных петиций. Публичная петиция дает возможность разместить предложение, которое удовлетворяет критериям приемлемости, на сайте Парламента для сбора подписей в течение шести недель (42 дня). Параллельно открывается дискуссионный форум для обсуждения этой петиции. После того как она соберет 4500 подписей, организуется общественное обсуждение внутри комитета по петициям и заинтересованной отраслевой комиссии в присутствии максимум шести просителей и компетентного министра. Это обсуждение транслируется по парламентскому телеканалу. Данное собрание открыто для публики. Отметим, что 59 публичных

петиций открыто обсуждались в Парламенте в рамках публичных дебатов, которые ретранслировались по телевидению и на сайте Парламента.

Публичная петиция, поданная через сайт Парламента, не может быть повторно внесена в течение года после ее размещения. Если в поддержку публичной петиции было собрано менее 4500 подписей, она рассматривается при условии согласия петиционера в течение одного месяца комитетом по петициям, который направляет петиционеру ответ, в качестве обычной петиции.

Для того чтобы внести публичную петицию, необходимо достичь 15-летнего возраста и быть внесенным в Национальный реестр физических лиц, т. е. иметь регистрационный номер. Парламентская администрация оставляет за собой право проверять достоверность этих данных как для инициатора петиции, так и для подписавших ее лиц. Публичная петиция должна соответствовать следующим критериям: иметь общий интерес (индивидуальные интересы исключаются), соблюдать этические принципы, поступить через форму на веб-сайте Парламента. Комитет по петициям может запросить мнение по вопросу, отраженному в публичной петиции, у компетентного министра, передать петицию в парламентский комитет, занимающийся аналогичным делом, заслушать петиционера на одном из своих заседаний, пригласить представителя любого государственного органа или эксперта, которых касается петиция, или совершать выезды на места в рамках рассмотрения петиции. Заявитель по почте информируется о работе комиссии по петициям. Как показывает практика, некоторые публичные петиции приводят к законодательным инициативам. С момента введения возможности подачи электронной публичной петиции на сайте Парламента в марте 2014 г. по состоянию на октябрь 2022 г. основными темами, затрагиваемыми в них, являются мобильность (движение, общественный транспорт, безопасность в общественном транспорте), условия труда (выходные, проблема жары на рабочем месте), здоровье (признание альтернативных лекарств и др.), окружающая среда и климат, общество и семья (отпуск по семейным обстоятельствам, налоги). По состоянию на 17 ноября 2022 г. 25 публичных петиций открыто для подписания, среди них, например, петиции о запрете социальных сетей для детей младше 16 лет, о переходе на четырехдневную рабочую неделю (36 ч в неделю) по 9 ч в день с двумя днями телеработы, о включении в Конституцию Великого Герцогства Люксембург фундаментального права на использование наличных денег без ограничения при оплате покупок, о запрете обогреваемых террас в кафе и ресторанах, о гарантировании быстрого и справедливого доступа к медицинским визуализирующим диагностическим средствам (маммография, колоноскопия, МРТ, денситометрия, КТ и т. д.) и др. Отметим, что

последний вопрос за 22 дня набрал уже 62 % необходимых голосов. В целом анализ содержания публичных петиций, вносимых в Парламент, демонстрирует в большинстве случаев постановку актуальных вопросов, относящихся к общественной жизни.

Представляется, что возможность внесения публичной петиции уменьшает дистанцию между гражданами и властью, выступает формой участия граждан в осуществлении публичной власти, поскольку граждане обращают внимание на актуальные вопросы и определенным образом воздействуют на их обсуждение. Положительно следует оценить наличие в Парламенте специальной комиссии по публичным петициям, которая работает в интересах гражданина и не только оценивает содержание поданных и поддержанных необходимым количеством граждан петиций, но и проводит обсуждения по отдельным из них, привлекая к ним как депутатов, самого петиционера, так и компетентного министра. Отдельного внимания заслуживает открытость процедуры, ее транспарентность.

Таким образом, проанализированный зарубежный опыт может быть полезным для последовательного расширения возможностей по использованию электронных обращений публичного характера в Республике Беларусь.

Важным элементом права на управление делами государства выступает получение информации о деятельности государственных органов. В условиях цифровизации особое значение приобретают официальные сайты государственных органов. Их прямая обязанность размещать информацию о своей деятельности в интернете установлена Указом Президента Республики Беларусь от 1 февраля 2010 г. № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет». Это требование в целом исполняется, однако анализ содержания сайтов позволяет утверждать, что их основная цель – выполнение информационной функции. На данных ресурсах практически нет интерактивных элементов, позволяющих гражданам вести коммуникацию с органом или его должностными лицами. К примеру, если обратиться к сайту Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь (www.house.gov.by), то на нем можно найти сведения об истории развития парламентаризма в Беларуси, составе и структуре органа, правовых основах его деятельности, полномочиях и т. д. Единственной формой прямого взаимодействия избирателей и депутатов является рубрика для направления электронных обращений. Каждый депутат имеет свой официальный сайт. Эти ресурсы также не предполагают прямого общения (но при этом отдельные депутаты размещают ссылки на социальные сети, с помощью которых мож-

но организовать взаимодействие с избирателями). Следует отметить, что Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь также имеет официальный канал в мессенджере *Telegram*³. Использование таких современных инструментов потенциально должно положительно сказываться на развитии отношений между избирателями и народными представителями, имеющими императивный мандат. Однако в указанном *Telegram*-канале также не обеспечивается коммуникация, так как исключена возможность оставлять комментарии под постами.

Еще в 2015 г. профессор Г. А. Василевич отмечал, что «важно создание дружественного интерактивного интерфейса на порталах органов публичной власти для полноценного отражения и обсуждения планов и программ, результатов мониторинга их исполнения» [6, с. 70]. Однако ситуация с течением времени не меняется, и официальные сайты сохраняют информационный, а не коммуникационный или транзакционный функционал.

Обратим внимание на то, что доступ к информации о деятельности органов публичной власти в интернете предполагает открытость и гласность деятельности государственного органа, является составной частью концепции открытого правительства. Следует иметь в виду, что информация должна быть достоверной. Интерес представляет опыт Франции в этой сфере. Так, на сайте верхней палаты французского парламента – Сената – имеется ссылка на отдельную открытую платформу данных Сената (www.data.senat.fr), где можно найти исчерпывающую информацию о законодательной деятельности, поправках к законам, материалах дебатов, вопросах. Помимо этого, на сайте Сената имеются ссылки на различные платформы для участия граждан (форумы, консультации, блоги, электронные петиции и др.).

Во Франции используются различные инструменты участия граждан в управлении государственными делами. Действует специальная платформа «Открытая демократия» (www.democratieouverte.org), которая отражает три ценности: транспарентность, сотрудничество и участие. Участие граждан возможно несколькими способами: совместное создание публичной политики с гражданами, консультации с гражданами, организация публичных дебатов. Необходимо обратить внимание на тот факт, что эта платформа отсылает к специальным сайтам, созданным по конкретным вопросам. Так, с помощью специального сайта questionnezvoselus.org, который функционировал с 2013 по 2017 г., каждый избиратель мог задать вопрос любому избранному им лицу, за исключением Президента Французской Республики (т. е. депутату, сенатору, депутату Евро-

³Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <https://t.me/housegovby> (дата обращения: 10.11.2022).

пейского парламента, мэру, председателям региональных советов и советов департаментов). Созданный в целях усиления диалога между гражданами и их избранными с помощью информационных технологий, за указанный период данный сайт позволил гражданам задать более 14 000 вопросов и получить более 5000 ответов от мэров и депутатов, что, безусловно, недостаточно и не отвечает требованиям диалога.

Реальное управление гражданами делами государства обеспечивается за счет участия в нормотворческой деятельности. Такое участие возможно различными способами: инициированием проектов актов, направлением предложений по совершенствованию законодательства, публичным обсуждением проектов актов, внесением предложения об инициировании проверки конституционности акта и др.

Что касается инициирования создания проектов нормативных правовых актов гражданами, то такая возможность предусмотрена в отношении законов и решений местных советов депутатов. Однако действующее законодательство не предусматривает использование инструментов электронной демократии в данных отношениях. Инициирование предполагает сбор подписей на подписных листах. Современные технологии позволяют упростить и удешевить эту процедуру. В литературе предлагаются различные способы использования информационных технологий для сбора подписей. Так, еще в 2012 г. Н. М. Кондратович высказала предложение предоставить возможность гражданам Республики Беларусь осуществлять право законодательной инициативы посредством сбора не менее 150 000 подписей при инициировании внесения изменений, дополнений или толкования Конституции Республики Беларусь и не менее 50 000 подписей при инициировании принятия законов Республики Беларусь в интернете при помощи разработки порядка официальной регистрации тех, кто хотел бы стать участником такой инициативы, и запрета анонимности [7, с. 660].

По мнению О. А. Антоновой, в отношении законодательной инициативы граждан «представляется целесообразным рассмотреть возможность поддержки через СМС или на специально созданном для этого сайте» [8, с. 11]. Но важно учитывать, что при сборе подписей за официальные инициативы важно идентифицировать личность лиц, поэтому использование сообщений представляется сомнительным. Однако с учетом внедрения ID-карт, позволяющих установить личность в интернете, возможно проработать новые механизмы получения согласия граждан. Перспективным представляется сбор подписей в электронной форме с помощью специальных порталов (например, через портал государственных услуг, где зарегистрированный гражданин имеет свой учетный номер).

Для публичного обсуждения проектов актов в Республике Беларусь уже длительное время используют-

ся возможности интернета. Со вступлением в силу Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» обсуждение проектов в интернете приобрело официальный характер. Такое обсуждение проводится на портале «Правовой форум Беларуси» (www.forumpravo.by). Изучение практики обсуждения проектов актов свидетельствует о существовании ряда проблем. Основной из них является невысокая активность граждан. Например, проект закона «О Всебелорусском народном собрании» получил 203 комментария, проект постановления Совета Министров Республики Беларусь «Об обеспечении доступной среды для инвалидов в жилищном фонде» – только 2 комментария, а проект постановления Совета Министров Республики Беларусь «Об изменении постановления Совета Министров Республики Беларусь от 20 января 2022 г. № 32» (вопросы производства некоторых видов продукции в культурно-этнографических центрах) не собрал ни одного комментария.

Невысокая активность может быть связана с рядом факторов объективного и субъективного характера. Можно предположить, что выносимые на обсуждение акты не интересуют граждан или граждане в целом не заинтересованы в публичном обсуждении актов. Однако имеются и объективные препятствия: недостаточная информированность граждан, установление коротких сроков для обсуждения проектов (5–10 дней). Представляется целесообразным в целях вовлечения граждан в процесс обсуждения увеличить его сроки (до 21–30 дней), формально установив их продолжительность в законодательстве в целях определения четкого механизма обсуждения и обеспечения равенства всех участников этого процесса. Следует также активно использовать социальную рекламу для оповещения граждан.

Важным условием для активного участия общественности в публичном обсуждении проектов актов является наличие обратной связи. Недопустимо, чтобы обсуждение носило формальный характер и по его результатам публиковались общие итоги о количестве поступивших замечаний. Кроме того, необходимо более активно информировать общественность о проведении публичных обсуждений. На данный момент такая информация размещается на национальном правовом интернет-портале. Необходимо дублировать ее также на официальных сайтах профильных органов, в группах в социальных сетях.

По итогам обсуждения граждане должны быть проинформированы о количестве не только поступивших, но и учтенных предложений, о том, как эти предложения закрепляются в соответствующем проекте. Это обеспечит прозрачный характер процедур и обратную связь. Такие действия органов государственной власти повышают доверие к ней граждан.

Одним из последних примеров активного участия общественности в публичном обсуждении является обсуждение проекта Конституции Республики Беларусь.

27 декабря 2021 г. проект изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь был вынесен на всенародное обсуждение. Мнения граждан о содержании проекта и предложения по его совершенствованию направлялись в Национальный центр правовой информации по электронной почте (*sbor@ncpi.gov.by*) или посредством специальной электронной формы (*www.sbor.pravo.by*). За 3,5 недели всенародного обсуждения поступили около 9000 мнений и предложений по содержанию проекта [9, с. 29].

Издание Указа Президента Республики Беларусь от 20 января 2022 г. № 14 «О назначении республиканского референдума» фактически завершило процесс всенародного обсуждения. Тем не менее предложения продолжали поступать и обрабатываться в Национальном центре правовой информации. Так, до марта 2022 г. только от граждан были получены более 2000 откликов и предложений [9, с. 30].

Следует отметить, что диалог с обществом в отношении предполагаемых конституционных изменений был начат осенью 2020 г., вовлечение общественности в обсуждение предложений происходило в различных организационных формах (работа диалоговых площадок⁴, направление предложений в государственные органы и др.). Так, после объявления в начале октября 2020 г. сбора предложений граждан по внесению изменений в Конституцию Республики Беларусь в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь поступили более 5000 предложений от граждан, субъектов хозяйствования, общественных объединений, политических партий и иных субъектов⁵. По сведениям заместителя Конституционного Суда Республики Беларусь Н. Карпович, непосредственно в Конституционную комиссию поступили более 1100 конкретных предложений о корректировках конституционных норм.

Кроме того, более 15 000 предложений были высказаны на диалоговых площадках с участием представителей политических партий, общественных объединений, научной общественности, средств массовой информации⁶.

Таким образом, граждане были широко вовлечены в работу над содержанием конституционных изменений и их обсуждением, а не только участвовали в голосовании по вопросу конституционных изменений. В целом практике широкого участия граждан в процессе конституционных преобразований можно дать положительную оценку, однако следует обратить внимание на более широкое использование информационно-коммуникационных технологий, а также на конечный результат такого участия. Последний заключается не только в стремлении государственных органов предпринять все допустимые меры для обеспечения участия в этом процессе граждан, но и в учете их мнения. В данной ситуации важно именно наличие обратной связи, посредством которой могут оцениваться (поддерживаться или отклоняться) представленные предложения. Это позволит гражданам быть сопричастными к предлагаемым и вносимым конституционным изменениям. Обратная связь с гражданами является обязательной в этом процессе для успешного решения общих задач.

Следует учитывать, что внедрение информационных технологий само по себе не решит все существующие проблемы, но будет способствовать созданию дополнительных возможностей для граждан, открытости государственного управления. Использование новых инструментов будет эффективным только в том случае, если основное внимание будет уделяться содержанию отношений, а не их форме. Согласимся с утверждением Е. В. Перепелицы, что «важно, чтобы, переходя в информационное медиапространство и изменяясь по форме, права не утрачивали своего реального содержательного наполнения и не превращались в фикции и симулякры» [10, с. 220].

Заключение

В условиях цифровизации происходит трансформация способов реализации права на управление делами государства, при этом сохраняется сущность и значение данного права. С развитием информационных технологий у граждан появились новые способы непосредственного участия в управлении

делами государства, а у государства возникла обязанность обеспечивать реализацию соответствующих возможностей граждан с учетом развития информационных технологий. При этом государству важно находить баланс между государственными интересами в сфере информационных технологий

⁴Многие государственные органы и организации, в том числе общественные, создали дискуссионные диалоговые площадки для обсуждения проекта, открыли общественные приемные.

⁵Об этом проинформировали 31 марта 2021 г. участников Конституционной комиссии, членом которой являлась Т. С. Масловская.

⁶Наталья Карпович: предлагаемые поправки в Конституцию расширяют гарантии прав граждан [Электронный ресурс]. URL: <https://www.stc-tv.by/obschestvo/102936-natalya-karpovich-predlagaemye-popravki-v-konstituciyu-rasshirayut-garantii-prav-grazhdan/> (дата обращения: 14.05.2022).

и желанием, возможностями и готовностью граждан использовать данные технологии в отношениях с публичной властью.

Для укрепления гарантий права на управление делами государства в современных условиях необходимо принять следующие меры:

- признать в качестве субъекта права на управление делами государства постоянно проживающих в Республике Беларусь лиц без гражданства, предоставить им возможность участвовать в выборах и референдумах на местном уровне, а также в местных собраниях;
- обеспечить наиболее полное представительство различных групп населения во Всебелорусском народном собрании, что возможно при закреплении правила пропорционального представительства субъектов гражданского общества в зависимости от численности членов конкретного субъекта;
- совершенствовать институт электронных обращений путем признания и закрепления новых форм их направления с использованием аудио- и видеосвязи;
- развивать институт официальных инициатив граждан по вопросам принятия нормативных правовых актов и иных публичных вопросов путем организации сбора подписей удаленно с использованием возможностей интернета;
- повышать качество наполнения официальных сайтов государственных органов и должностных лиц с целью обеспечения выполнения ими не только информационной, но и коммуникационной функции, обеспечивающей взаимодействие и диалог;
- официально классифицировать обращения на имеющие личный характер и имеющие публичный характер, а также сохранить возможность направ-

лять электронные обращения публичного характера, отражающие предметную компетенцию их постоянных комиссий, в палаты Национального собрания Республики Беларусь;

- увеличить сроки обсуждения (до 21–30 дней) проектов документов, формально установить их продолжительность в законодательстве в целях вовлечения граждан в процесс обсуждения проектов нормативных правовых актов;

- расширить формы участия граждан в решении государственных дел (проведение консультаций с гражданами, особенно на местном уровне, по различным вопросам общественной жизни с использованием информационно-коммуникационных технологий)⁷.

В целях дальнейшего развития Республики Беларусь как демократического государства представляется возможным введение народной инициативы для проведения парламентских слушаний. Закрепить механизм реализации данного права можно в законе о Национальном собрании Республики Беларусь.

В целом с учетом объективной необходимости использования достижений научно-технического прогресса, практики и расширяющихся возможностей для использования информационно-коммуникационных технологий при реализации права граждан на участие в управлении делами государства целесообразно дополнить ч. 2 ст. 37 Конституции Республики Беларусь следующим положением: «...другими определенными законом способами, в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий». Данное положение стало бы правовой основой для дальнейшего развития правоотношений в этой сфере.

Библиографические ссылки

1. Авакьян С.А. *Конституционное право России. Том 1*. Москва: Норма; 2014. 864 с.
2. Favoreu L, Gaia P, Gheventian R, Mestre J-L, Pfersmann O, Roux A, Scoffoni G. *Droit constitutionnel*. Paris: Dalloz; 2022. 1282 p.
3. Зорькин ВД, редактор. *Комментарий к Конституции Российской Федерации*. Москва: Норма; 2011. 1008 с.
4. Масловская ТС. Право на конституционную модернизацию: некоторые аспекты. В: Обухова ГН, редактор. *Правоприменение в публичном и частном праве: материалы V Международной научной конференции; 26 марта 2021 г.; Омск, Россия*. Омск: Издательство Омского государственного университета; 2021. с. 160–164.
5. Андриченко ЛВ, Плюгина ИВ, Гаунова ЖА, Кондратович НМ, Киселёва ТМ. Электронные обращения в условиях развивающегося цифрового государства: опыт Российской Федерации и Республики Беларусь. *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2020;1:34–43.
6. Василевич ГА. Некоторые аспекты использования информационных технологий для расширения участия граждан в управлении делами государства. В: Коваленко ЕИ, редактор. *Информационные технологии и право (правовая информатизация – 2015): материалы V Международной научно-практической конференции; 28 мая 2015 г.; Минск, Беларусь*. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь; 2015. с. 69–70.
7. Кондратович НМ. К вопросу о политической системе и ее закреплении в Конституции Республики Беларусь. В: Авакьян С.А, редактор. *Конституционное право и политика: сборник материалов Международной конференции; 28–30 марта 2012 г.; Москва, Россия*. Москва: Юрист; 2012. с. 655–661.
8. Антонова ОА. Законодательная инициатива граждан как форма участия в управлении делами общества и государства. *Вестник Прикамского социального института*. 2018;2:6–13.

⁷Для этого можно использовать сайты местных органов власти либо создать отдельную платформу для проведения таких консультаций.

9. Мательский АФ. Всенародное обсуждение как эффективный инструмент народовластия. *Право.by*. 2022;2:24–32.
10. Перепелица ЕВ. Право граждан на участие в управлении делами государства и общества в перспективе технологической сингулярности. В: Василевич ГА, редактор. *Конституционное право как фактор динамичного развития белорусского государства: история и современность: материалы Республиканской научно-практической конференции; 15 октября 2021 г.; Минск, Беларусь*. Минск: БГУ; 2021. с. 217–220.

References

1. Avakyan SA. *Konstitutsionnoe pravo Rossii. Tom 1* [Constitutional law of Russia. Volume 1]. Moscow: Norma; 2014. 864 p. Russian.
2. Favoreu L, Gaia P, Ghevontian R, Mestre J-L, Pfersmann O, Roux A, Scoffoni G. *Droit constitutionnel*. Paris: Dalloz; 2022. 1282 p.
3. Zor'kin VD, editor. *Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii* [Commentary on the Constitution of the Russian Federation]. Moscow: Norma; 2011. 1008 p. Russian.
4. Maslovskaya TS. [The right to constitutional modernisation: some aspects]. In: Obukhova GN, editor. *Pravoprimeneniye v publichnom i chastnom prave: materialy Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii; 26 marta 2021 g.; Omsk, Rossiya* [Law enforcement in public and private law: materials of the International scientific conference; 2021 March 26; Omsk, Russia]. Omsk: Publishing house of Omsk State University; 2021. p. 160–164. Russian.
5. Andrichenko LV, Plyugina IV, Gaunova ZhA, Kondratovich NM, Kisialiova TM. Electronic appeals in a developing digital state: the experience of the Russian Federation and the Republic of Belarus. *Journal of the Belarusian State University. Law*. 2020;1:34–43. Russian.
6. Vasilevich GA. [Some aspects of the use of information technologies to expand the participation of citizens in the management of state affairs]. In: Kovalenko EI, editor. *Informatsionnye tekhnologii i pravo (pravovaya informatizatsiya – 2015): materialy V Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 28 maya 2015 g.; Minsk, Belarus* [Information technologies and law (legal informatisation – 2015): materials of the 5th International scientific and practical conference; 2015 May 28; Minsk, Belarus]. Minsk: National Centre for Legal Information of the Republic of Belarus; 2015. p. 69–70. Russian.
7. Kondratovich NM. [On the question of the political system and its consolidation in the Constitution of the Republic of Belarus]. In: Avakyan SA, editor. *Konstitutsionnoe pravo i politika: sbornik materialov Mezhdunarodnoi konferentsii; 28–30 marta 2012 g.; Moskva, Rossiya* [Constitutional law and politics: collection of materials of International conference; 2012 March 28–30; Moscow, Russia]. Moscow: Yurist; 2012. p. 655–661. Russian.
8. Antonova OA. The legislative initiative of citizens as a form of participation in the management of society and the state. *Vestnik Prikamskogo sotsial'nogo instituta*. 2018;2:6–13. Russian.
9. Matelskii AF. [National discussion as an effective instrument of democracy]. *Pravo.by*. 2022;2:24–32. Russian.
10. Perepelitsa EV. [The right of citizens to participate in the management of state and society affairs in the perspective of technological singularity]. In: Vasilevich GA, editor. *Konstitutsionnoe pravo kak faktor dinamichnogo razvitiya belorusskogo gosudarstva: istoriya i sovremennost': materialy Respublikanskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 15 oktyabrya 2021 g.; Minsk, Belarus* [Constitutional law as a factor of dynamic development of the Belarusian state: history and modernity: materials of the Republic scientific and practical conference; 2021 October 15; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2021. p. 217–220. Russian.

Статья поступила в редколлегию 18.11.2022.
Received by editorial board 18.11.2022.