

Е-участие как инструмент инклюзивного государственного управления

Андрей СУШКО (Human Constanta, Беларусь)
Дмитрий ВОЛОДИН (Высшая школа социальных наук, Польша)

СОДЕРЖАНИЕ

◆ РЕЗЮМЕ	1
◆ ВВЕДЕНИЕ	2
◆ 1. ИНСТИТУТ ОБРАЩЕНИЙ В ГОСОРГАНЫ: ИСТОРИЯ И ЭВОЛЮЦИЯ, СУЩНОСТЬ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ, ПОДХОДЫ В РАЗНЫХ ПРАВОВЫХ СИСТЕМАХ И СТРАНАХ	3
◆ 2. ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ. ВИДЫ ОБРАЩЕНИЙ	5
◆ 3. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ НОРМОТВОРЧЕСТВА	11
◆ 4. ЭЛЕКТРОННАЯ ДЕМОКРАТИЯ КАК ПОНЯТИЕ	15
◆ 5. НОРМАТИВНЫЕ СТАНДАРТЫ СОВЕТА ЕВРОПЫ В СФЕРЕ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ	19
◆ 6. ПРИМЕРЫ СЕРВИСОВ Е-ДЕМОКРАТИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. РОССИЙСКАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ИНИЦИАТИВА	22
◆ ЗАКЛЮЧЕНИЕ	28

РЕЗЮМЕ

Во многих странах изменения демократической системы выражаются в изменениях взаимоотношений между гражданами и правительством. В настоящее время мы можем наблюдать длительную тенденцию, когда граждане не заинтересованы в участии в процессах принятия решений, видим снижение уровня политического доверия, сокращение общей удовлетворенности правительственными институтами. В настоящее время люди ищут новые политические решения: как в рамках существующих моделей представительской демократии они могли бы удовлетворить свои ожидания и потребности? Одним из элементов инновационного развития демократических систем является создание так называемой *электронной демократии, или е-демократии*, как ее часто называют.

В Республике Беларусь, с одной стороны, на государственном уровне постулируется значимость и придается большое значение *работе с обращениями граждан, вопросам осуществления административных процедур*, с другой стороны - сохраняются серьезные пробелы в регулировании и правоприменении в сферах взаимодействия граждан и государственных органов онлайн. Без наличия эффективных средств электронной идентификации и аутентификации, а также создаваемых государственными органами систем эффективного взаимодействия с пользователями государственные электронные



сервисы вряд ли станут востребованными и популярными как среди граждан, так и со стороны государственных чиновников.

Белорусскими исследователями уже высказывались идеи о необходимости направления проектов законов, поступающих в Парламент заинтересованным организациям, обеспечивая этим возможность для внесения предложений, а также введение правила обязательного рассмотрения в Парламенте тех общественных инициатив, которые соберут определенное число подписей в Интернете. Также в процессе законотворчества могло бы стать возможным закрепление института общественных консультаций в качестве обязательного правового механизма, поэтому необходимо законодательно определить ряд вопросов, нормативные решения по которым должны приниматься после консультаций по ним с общественностью.

Представляется, что можно развить эти идеи и начать дискуссии о создании в Беларуси специальных электронных сервисов, по аналогии с успешно действующими, например, в Российской Федерации, для общественного обсуждения законопроектов и проектов нормативных актов, а также электронной платформы, позволяющей гражданам производить сбор подписей за те или иные законодательные инициативы, в последующем обязательные для рассмотрения Парламентом.

ВВЕДЕНИЕ

В последние десятилетия идея новых форм участия граждан в процессе принятия решений на различных уровнях приобрела в политической и социальной теории огромное значение и развитие.

Во многих странах изменения демократической системы выражаются в изменениях взаимоотношения между гражданами и правительством. В настоящее время мы можем наблюдать длительную тенденцию, когда граждане не заинтересованы в том, чтобы участвовать в процессах принятия решений, видим, как снижается уровень политического доверия, сокращается общая удовлетворенность правительственными институтами, и это связано не только с экономическими последствиями мирового финансового кризиса. Постиндустриальный период стал свидетелем драматической плюрализации социальной идентичности, что создает новые вызовы традиционной системе партийного представительства и демократического управления в целом. Вместе эти события вызвали кризис демократического управления¹.

В настоящее время идет поиск новых политических решений: как в рамках существующих моделей представительной демократии люди могли бы удовлетворять свои ожидания и потребность участия в процессах принятия решений? Поэтому, если существующая в той или иной стране демократическая система не предлагает необходимых решений, то из этого следует, что она может и должна быть трансформирована. Общество постоянно меняется, и поэтому демократия должна соответствовать этим изменениям.

Одним из основных факторов, которые могли бы улучшить ситуацию, является внедрение инновационных методов, моделей, подходов в процесс принятия политических решений. Поэтому основным двигателем дальнейших изменений должны стать демократические инновации.

¹ Fung, Archon and Wright, Erik Olin (2001), «Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance», *Politics & Society*, 29, no. 1 (March)



Говоря об инновациях в области демократии, в первую очередь мы подразумеваем более эффективный «продукт», который может быть представлен в виде новых или существенно рационализированных рабочих процессов, услуг, технологий, моделей и подходов, доступных для правительства и общества. Такое понимание демократических инноваций очень близко к определению Бриджит Гейсель - созданию новых процедур, сознательно и целенаправленно внедряемых с целью ликвидации нынешних негативных моментов работы демократических институтов, и повышению качества демократии в целом². Таким образом, главной целью таких «продуктов» является улучшение качества демократической системы на любом уровне (для существующих демократий) и создание предпосылки к более успешным демократическим трансформациям в странах, где демократические институты нуждаются в улучшении.

Это вовсе не означает, что предлагаемый «продукт» должен быть всегда новым и не должен использоваться ранее. Демократические инновации в конкретной стране или регионе могут быть «экспортированы» (заново открыты или даже заимствованы) из других мест. Новизной в данном случае является тот факт, что предлагаемое решение или «продукт» будут новыми или реализованными более эффективным способом для этой конкретной страны.

Одним из элементов инновационного развития демократических систем является создание так называемой *электронной демократии, или е-демократии*. В целом, е-демократия является следствием развития собственно демократии как института народовластия. Иначе говоря, базисом для е-демократии в любом случае должен быть демократический общественный строй.

Республика Беларусь, по оценке ООН, относится к группе стран с высокой динамикой развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), занимая 49 место из 193 стран в индексе развития электронного правительства (E-Government Development Index). При этом в индексе электронного участия (E-Participation Index) Беларусь в 2016 г. находилась на 76 месте. Такая значительная разница в значениях двух индексов ООН для Республики Беларусь подтверждает тезис о превалировании технократического подхода в конструкции белорусского профиля электронного правительства и недостаточной вовлеченности граждан в процессы принятия решений онлайн³, характеризующие развитие е-демократии.

1. ИНСТИТУТ ОБРАЩЕНИЙ В ГОСОРГАНЫ: ИСТОРИЯ И ЭВОЛЮЦИЯ, СУЩНОСТЬ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ, ПОДХОДЫ В РАЗНЫХ ПРАВОВЫХ СИСТЕМАХ И СТРАНАХ

Исторически право на обращение к государству с жалобой представляет собой возможность подачи жалоб или обращений на действия государства или его чиновников без угрозы применения наказания или ответных мер.

Корни права на обращение уходят в Великую хартию вольностей, составленную в 1215 году, которая является одним из первых письменных правовых актов Королевства Англии, и к более ранним законам. Право на обращение к Короне или к Парламенту с жалобой было предусмотрено во времена правления Короля Эдварда в XIII веке. Изначально термины

2 Geisel, Brigitte, Newton, Kenneth (eds.) (2012), Evaluating Democratic Innovations (Oxon, Routledge)

3 «Государственные услуги онлайн: от предоставления информации к электронному правительству» - Андрей Сушко, приглашенный эксперт SYMPA/BIPART, подробнее - http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/gosudarstvennye_uslugi_onlain_ot_predostavleniya_informacii_k_elektronnomu_pravitelstvu_.pdf



«законопроект» и «обращение» имели одинаковое значение. Фактически, законодательство являлось не чем иным, как обращением, утвержденным Королем⁴.

Родиной конституционного права на обращение в органы публичной власти является Великобритания, на территории которой оно было впервые закреплено юридически в виде права на петиции. В «Билле о правах» 1689 г. предусматривалось «неограниченное право подданных обращаться с ходатайствами к королю», причем всякое задержание и преследование за такое ходатайство признавалось незаконным. Провозглашенное в ходе английской революции XVII в. право петиции не могло не быть воспринято законодательством Великой французской революции XVIII в. Конституция Франции от 3 сентября 1791 г. наделила каждого в качестве права естественного и гражданского «свободой обращаться к установленным органам власти с петициями, подписанными отдельными гражданами»⁵.

Данное право впервые получило законодательное закрепление посредством Первой поправки к Конституции Соединенных Штатов Америки в 1789 году, которая предусматривает пять свобод или прав: свободу религии, слова, печати, собраний и обращений. Раздел, касающийся обращений, часто называется Положение об обращениях, где указывается, что люди имеют право на обращение к государству в поддержку или против той или иной политики, которая затрагивает их интересы или в отношении которой они имеют чувство возмущения. Это включает право собирать подписи в поддержку определенного положения и лоббировать интересы той или иной политической партии в законодательных органах.

Говоря о территориях, которые занимает современная Беларусь, стоит отметить, что первое упоминание о возможности граждан на обращение в государственные органы было закреплено в Судебнике Казимира 1468 года и давало право жаловаться самому великому князю, если кому-то «сталася кривда» в результате «порубов» или «наездов». Дальнейшее развитие право граждан на обращение получило в общеземском привилее великого князя Жигимонта Казимировича 1506 года, в статье 8 которого закреплялось право всех подданных направлять свои «законные петиции» великому князю⁶.

В Статуте ВКЛ 1566 года также закрепляется право жалобы. Однако если раньше жалобы носили административный характер, то теперь они могли рассматриваться как в административном, так и в судебном порядке. Связано это с тем, что Статут ВКЛ 1566 года наметил первые шаги по отграничению судебной власти от исполнительной. В соответствии со Статутом ВКЛ 1566 года образовывались независимые от администрации поветовые земские суды и специальные земельные подкаморские суды. Рассматривая Статуты ВКЛ 1529, 1566 и 1588 годов, следует отметить, что термин «жалоба» используется в них как многозначное понятие. Под «жалобой» понималось обращение в суд или в иной государственный орган лица с заявлением, иском, жалобой по причине причинения вреда, совершения преступления, а также подача апелляции на решение нижестоящего суда⁷.

4 Инго Кеилитз, Право на обращение в Узбекистане, России, Германии, Великобритании, Соединенных Штатах Америки и Австралии: Сравнительный анализ, Проект «Партнерство в сфере верховенства закона в Узбекистане» - http://www.uz.undp.org/content/uzbekistan/ru/home/library/democratic_governance/the-right-to-petition-in-uzbekistan--russia--germany--the-united.html

5 Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: в 2-х томах. Т. 2. Современное государство и право / Отв. ред. Н. А. Крашенинникова. М., 2003.

6 Вішнеўскі А. Ф. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі ў дакументах і матэрыялах (са старажытных часоў да нашых дзён): Вучэб. дапаможнік / А.Ф. Вішнеўскі, Я.А. Юхо; пад агул. рэд. праф. А.Ф. Вішнеўскага. 2-е выд., дап. Мінск: Акадэмія МУС Рэспублікі Беларусь, 2003. 320 с.

7 Статут Вялікага княства Літоўскага 1588 г.: Тэксты. Давед. Камент. / І.П. Шамякін і інш. Мінск: БелСЭ, 1989. 573 с.

После Октябрьской революции все ранее действовавшие правила по работе с прошениями были отменены. С первых лет деятельности СССР уделял пристальное внимание закреплению и реализации права граждан на обращение в государственные органы. Учитывая, что советский этап становления права граждан на обращение в государственные органы достаточно полно освещен в правовой литературе, остановимся лишь на наиболее значимых нормативных актах этого периода. К ним относятся: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», в котором впервые закреплялись виды обращений граждан и порядок работы с ними; Конституция СССР 1977 года, впервые закрепившая на конституционном уровне право граждан на обращение.

Таким образом, можно сделать вывод, что право граждан (прежде всего шляхты) на обращение нашло широкое правовое закрепление в Статутах ВКЛ, хотя системного регулирования это право ни в одном из них не получило.

После вхождения белорусских земель в состав Российской империи на них распространилось российское законодательство, в том числе и об обращениях граждан.

Манифестом от 1 января 1810 года Александр I учредил Государственный совет, в состав которого входила комиссия прошений, которая рассматривала три вида обращений: жалобы, прошение наград и милостей, проекты. Указом от 21 марта 1890 года Комиссия по принятию прошений была преобразована в Канцелярию Его Императорского Величества по принятию прошений на Высочайшее Имя приносимых.

До 1905 года прошения подавались строго по сословному признаку. В соответствии с Указом императора Николая II от 18 февраля 1905 года право подачи прошений было предоставлено всем гражданам России⁸. Вместе с тем, в отличие от других политических прав и свобод подданных Российской империи, право на обращение еще не стало их конституционным правом, поскольку в тексте Основных государственных законов, утвержденных императором 22 апреля 1906 года, оно не было закреплено.

2. ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ. ВИДЫ ОБРАЩЕНИЙ

Согласно статье 40 Конституции Республики Беларусь «Каждый имеет право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы. Государственные органы, а также должностные лица обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок. Отказ от рассмотрения поданного заявления должен быть письменно мотивированным». Порядок рассмотрения различных видов обращений граждан регулируется широким кругом нормативных актов, основными из которых являются Закон «Об обращениях граждан и юридических лиц», Закон «Об основах административных процедур», а также Закон «Об информации, информатизации и защите информации».

2.1. ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Электронные обращения, поступившие в государственные органы и иные государственные организации, подлежат рассмотрению в порядке, установленном для рассмотрения

⁸ Миронов, М.А. Обращения граждан как конституционно-правовой институт. Проблемы реализации: дис. на соиск. уч. степ, доктор, юрид. наук / М.И. Миронов. Академия государственной службы при президенте Российской Федерации. М., 2002. 281 с.



письменных обращений, с учетом особенностей, предусмотренных Законом Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц».

На официальном сайте государственного органа, иной государственной организации должна быть **размещена информация о способе либо способах подачи электронных обращений** в этот государственный орган: направление на адрес электронной почты и/или размещение в специальной рубрике на официальном сайте в интернете. При этом, если для рассмотрения электронного обращения по существу необходимо указание персональных данных заявителя или иных лиц, за исключением содержащихся в обращении, заявителю предлагается обратиться с устным или письменным обращением.

Электронное обращение **гражданина** в обязательном порядке должно содержать:

- фамилию, собственное имя, отчество либо инициалы гражданина;
- адрес места жительства (места пребывания) гражданина;
- изложение сути обращения;
- адрес электронной почты гражданина.

Электронное обращение **юридического лица** в обязательном порядке должно содержать:

- полное наименование юридического лица;
- место нахождения юридического лица;
- изложение сути обращения;
- фамилию, собственное имя, отчество лица, уполномоченного подписывать обращения;
- адрес электронной почты юридического лица.

Ответы на электронные обращения, в общем случае, направляются на адрес электронной почты заявителей, указанный в электронных обращениях, за исключением случаев, если заявитель в своем электронном обращении просит направить ему письменный ответ, либо одновременно направить письменный ответ и ответ на адрес его электронной почты; либо в электронном обращении указан адрес электронной почты, по которому по техническим причинам не удалось доставить ответ. В этих случаях на электронные обращения даются письменные ответы.

В случае, если поступающие электронные обращения аналогичного содержания от разных заявителей носят **массовый характер (более десяти обращений)**, ответы на такие обращения по решению руководителя государственного органа, могут **размещаться на официальном сайте** государственного органа или иной государственной организации без направления ответов (уведомлений) заявителям.

В 2014 году широкий общественный резонанс вызвали планируемые изменения в Законе Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц», которые **могли сделать невозможной отправку в государственные органы коллективных электронных петиций**, а также заметно усложнить процедуру направления иных электронных обращений.



Суть предлагаемых Парламенту изменений состояла в следующем: предыдущая редакция Закона предусматривала два способа подать электронное обращение в государственный орган или организацию: через специальную форму на официальном сайте или на адрес электронной почты (статья 25 Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц»). В новом проекте изменений в законе указанная статья была представлена в новой редакции, в соответствии с которой безусловному рассмотрению подлежали обращения, посылаемые только через специальные рубрики на официальных сайтах государственных организаций. Обращения, поступающие на электронный адрес, предполагалось не рассматривать.

Так, например, сайты онлайн-петиций работают по принципу аккумуляции подписей под обращением и последующей его отправки на официальный электронный адрес органа. В соответствии с предполагаемой редакцией Закона руководитель органа мог принять соответствующее решение не отвечать как на обращения, полученные по электронной почте, так и на полученные онлайн-петиции.

Правозащитники, эксперты и представители гражданского общества последовательно продвигали позицию о том, что планируемые поправки значительно ограничат право граждан на обращения в госорганы. В итоговом варианте Закона, одобренном Парламентом 15 июля 2015 года, Статья 25 Закона «Рассмотрение электронных обращений» хоть и была изложена в новой редакции, указанные *поправки не были в нее внесены*.

В частности, в Законе было установлено, что *электронное обращение - это обращение заявителя, поступившее на адрес электронной почты организации либо размещенное в специальной рубрике на официальном сайте организации в глобальной компьютерной сети Интернет*. Также Закон определяет, что электронные обращения, поступившие в государственные органы и иные государственные организации, подлежат рассмотрению в общем порядке, установленном для рассмотрения письменных обращений.

Однако новой законодательной нормой, призванной потенциально ограничить коллективные обращения может быть положение, дающее право государственным органам обращаться в суд для взыскания с заявителей расходов, понесенных ими в связи с «рассмотрением систематически направляемых необоснованных обращений». Так, в соответствии со ст. 19 Закона, расходы, понесенные организациями в связи с выплатами экспертам и другим специалистам, привлекаемым к рассмотрению обращений, почтовые расходы, а также расходы, связанные с выездом на место рассмотрения обращения, и другие расходы, за исключением оплаты рабочего времени работников, рассматривающих обращения, могут быть взысканы с заявителей в судебном порядке в соответствии с законодательством.

2.2. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

Еще одной формой взаимодействия граждан и юридических лиц с государством является механизм обращения за предоставлением т.н. государственных услуг или осуществлением «административных процедур». В соответствии с Законом Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» *административная процедура* определяется как действия уполномоченного органа, совершаемые на основании заявления заинтересованного лица по установлению, изменению, приостановлению, сохранению, переходу или прекращению прав и/или обязанностей, в том числе заканчивающиеся выдачей справки или другого документа, либо регистрацией или учетом заинтересованного лица, его имущества, либо предоставлением денежных средств, иного имущества и/или услуг за



счет средств республиканского или местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, из имущества, находящегося в республиканской или коммунальной собственности.

Закон Республики Беларусь «Об основах административных процедур», устанавливает, что в уполномоченном органе в доступном для обозрения месте (на информационных стендах, табло и/или иным способом), **а также на официальных сайтах уполномоченных органов Интернетe⁹ (при их наличии)** должна размещаться информация об административных процедурах (за исключением относящейся к государственным секретам, коммерческой или иной охраняемой законом тайне), в частности, информация:

- о структуре уполномоченного органа, его руководителе и заместителях руководителя;
- о режиме работы уполномоченного органа и графике приема заинтересованных лиц;
- о наименованиях административных процедур, осуществляемых уполномоченным органом;
- о перечнях документов, представляемых заинтересованными лицами, а при необходимости - о порядке их заполнения и представления заинтересованными лицами;
- о перечнях самостоятельно запрашиваемых уполномоченным органом документов, необходимых для осуществления административной процедуры, не включенных в перечни документов, представляемых заинтересованными лицами;
- о сроках осуществления административных процедур, сроках действия справок или других документов, выдаваемых при осуществлении административных процедур, а также о размере платы, взимаемой при осуществлении административных процедур, или порядке ее определения;
- о местонахождении, номере служебного телефона, фамилии, собственном имени, отчестве (если таковое имеется), должности работника уполномоченного органа, осуществляющего прием заинтересованных лиц;
- о наименовании, месте нахождения и режиме работы вышестоящего по отношению к уполномоченному органу в соответствии с его подчиненностью (подотчетностью) государственного органа, иной организации.

На **информационных табличках**, размещаемых при входе в помещение, в котором проводится прием заинтересованных лиц, либо на рабочем месте или на одежде работника, осуществляющего прием заинтересованных лиц, должна быть размещена информация о занимаемой должности, фамилии, собственном имени и отчестве указанного работника.

В общем порядке заявление об инициировании административной процедуры подается на белорусском или русском языке в **письменной форме**. Письменное заявление заинтересованного лица может быть подано в уполномоченный орган:

- в ходе приема заинтересованного лица;

⁹ Также требования к размещаемой на официальных сайтах информации определены Законом Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации» и Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 апреля 2010 г. № 645 «О некоторых вопросах интернет-сайтов государственных органов и организаций».



- по почте, если в соответствии с законодательством об административных процедурах не требуется личное присутствие заинтересованного лица;
- в виде **электронного документа**, или путем направления **на адрес электронной почты** уполномоченного органа, или путем размещения на официальном сайте уполномоченного органа в случаях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь, а также по решению уполномоченного органа, при условии, что не требуется личное присутствие заинтересованного лица.

В **перечни документов**, представляемых заинтересованными лицами, могут включаться только те, которые необходимы для осуществления административной процедуры и могут быть представлены только заинтересованным лицом. В перечни документов не могут включаться сведения, которые имеются в государственных органах или могут быть получены ими от других государственных органов, а также из государственных регистров, реестров, кадастров, списков, каталогов, баз и банков данных.

Уполномоченный орган может **отказать в принятии письменного заявления** заинтересованного лица, если не соблюдены требования к форме или содержанию такого заявления, например, **если в документах, отправленных в электронном виде, не содержится электронной цифровой подписи**, а законодательными актами установлено ее обязательное наличие. Об отказе в принятии заявления заинтересованного лица уполномоченный орган **в трехдневный срок** со дня подачи такого заявления принимает административное решение, если иной срок не установлен законодательными актами.

Заинтересованное лицо **вправе отозвать свое заявление** в любое время до окончания осуществления административной процедуры, письменно уведомив об отзыве уполномоченный орган, рассматривающий заявление заинтересованного лица. В случае отзыва заявления уполномоченный орган прекращает его рассмотрение по существу и возвращает заинтересованному лицу оригиналы представленных вместе с заявлением документов.

Административное решение **об осуществлении** административной процедуры или об отказе в осуществлении административной процедуры принимается **в письменной форме**, в том числе посредством **внесения записей в регистры, реестры, протоколы, банки данных, иные документы или информационные ресурсы**.

Административное решение **об отказе в принятии заявления** заинтересованного лица об осуществлении административной процедуры **принимается в устной форме**, за исключением случаев подачи заинтересованным лицом заявления по почте либо в виде **электронного документа, или путем направления на адрес электронной почты** уполномоченного органа, либо размещения на официальном сайте уполномоченного органа, или если заинтересованное лицо требует оформить данное решение в письменной форме, а также в иных случаях, предусмотренных законодательными актами.

Административное решение, принятое в ходе личного приема в устной форме, подлежит объявлению заинтересованному лицу. В иных случаях административное решение, либо выписка из него, либо **извещение о принятом административном решении** выдаются заинтересованному лицу или направляются по почте **в виде электронного документа не позднее пяти дней со дня принятия** соответствующего решения, либо лицо уведомляется о времени получения справки или другого документа, выдаваемых по результатам процедуры.



В случае направления заинтересованному лицу административного решения, либо выписки из него, либо извещения о принятом административном решении по почте в виде электронного документа **заинтересованное лицо формально считается получившим административное решение** либо выписку из него (уведомленным о принятом административном решении) **по истечении трех дней со дня направления** такого решения, либо выписки из него, либо извещения.

Административное решение вступает в силу со дня его принятия, если иной срок не установлен в таком решении. Срок действия справки или другого документа, выдаваемых при осуществлении административной процедуры, не может быть менее шести месяцев, если иной срок не предусмотрен законодательными актами. Справка или другой документ, выдаваемые при осуществлении административной процедуры, **в общем случае, считаются бессрочными.**

2.3. ОБРАЩЕНИЕ О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ИНФОРМАЦИИ

В соответствии с *Законом Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации»* государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставлять гражданам Республики Беларусь возможность ознакомления с информацией, затрагивающей их права и законные интересы.

Гражданам, в свою очередь, гарантируется **право на получение достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов.** Также не может быть ограничен доступ к информации о правах, свободах, законных интересах и обязанностях физических и юридических лиц и о порядке их реализации, а также к информации о деятельности государственных органов.

В соответствии со *ст. 21 Закона «Об информации, информатизации и защите информации»* предоставление общедоступной информации может осуществляться на основании обращения заинтересованного государственного органа, физического или юридического лица к обладателю такой информацией. Обращение за получением общедоступной информации может быть **изложено в письменной, электронной или устной форме.**

Предоставление общедоступной информации заинтересованному государственному органу, физическому или юридическому лицу на основании обращения может осуществляться посредством:

- устного изложения содержания запрашиваемой информации;
- ознакомления с документами, содержащими запрашиваемую информацию;
- предоставления копии документа, содержащего запрашиваемую информацию, или выписок из него;
- предоставления письменного или электронного ответа (справки), содержащего (содержащей) запрашиваемую информацию.

Все три описанные в предыдущем разделе вида взаимодействия граждан (юридических лиц) с государством по своей сути имеет одну природу. Сторона при обращении в государственный орган или информирует его о нарушении своих прав и просит об их восстановлении, или просит у государственного органа совершить в отношении себя действия определенного рода, предусмотренные его полномочиями, или же требует



предоставления общедоступной информации, которая требуется этой стороне в силу разных причин. Все эти действия: жалобы, заявления, запросы и т.д. - в целом формируют институт обращений граждан в государственные органы. Обращение в таком случае представляет собой юридический акт, т.е. действие, сознательно направленное на создание конкретно-правовых последствий и, следовательно, имеющее юридическую силу.

Обращения граждан в органы власти, исходя из определения, которое дает В. Г. Румянцева, - это самостоятельный комплексный правовой институт, регламентированный национальным и международным правом, на основе которого закрепляется право человека и гражданина, их объединений непосредственно или через представителей обращаться в устной или письменной форме, индивидуально или коллективно в государственные органы в целях обеспечения реализации и защиты своих прав, свобод и законных интересов других лиц, а также участие в управлении делами государства¹⁰.

На основе этого Е. И. Попов приходит к выводу¹¹, что сущность института обращений граждан в органы власти заключается в комплексном характере и выражается в возможности реализовывать, использовать и защищать свои права, свободы и законные интересы, использовать обращения в качестве каналов обратной связи с государством, его органами и организациями, а также государственными делами.

3. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ НОРМОТВОРЧЕСТВА

3.1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА

Право законодательной инициативы граждан означает гарантированную Конституцией Республики Беларусь возможность вносить в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь проекты законов, которые, в свою очередь, обязательны для рассмотрения Палатой представителей¹².

В соответствии с Конституцией право законодательной инициативы принадлежит гражданам Республики Беларусь, обладающим избирательным правом в количестве не менее 50 тысяч человек. Право законодательной инициативы о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь, о толковании Конституции Республики Беларусь принадлежит не менее чем 150 тысячам граждан.

Гражданами, желающими выступить с предложением о внесении проекта закона в Палату представителей, образуется инициативная группа граждан по реализации права законодательной инициативы в количестве не менее 100 человек. Инициативная группа создается в целях сбора подписей за предложение о внесении проекта закона в Палату представителей, представления интересов граждан при подготовке, внесении проекта закона в Палату представителей, его рассмотрении в Палате представителей, а также отзыве проекта закона из Палаты представителей.

10 Румянцева В. Г. Институт обращений граждан в органы государственной власти и местной власти: понятие, сущность, содержание. // История государства и права, 2008, №14.

11 Попов И. Е. Институт права граждан на обращения в органы власти: проблемы понятия и принципиальные особенности. // Вестник ЮУрГУ, 2009, №6.

12 Закон Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 248-З «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь», <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10300248>



Для того чтобы инициативная группа имела возможность легального сбора подписей за предлагаемый проект закона, она обращается в Центральную комиссию Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов с заявлением о регистрации инициативной группы и проекта закона.

Центральная комиссия на основании перечня документов в месячный срок проверяет соблюдение порядка образования инициативной группы. После этого проект закона направляется для подготовки заключения в Министерство юстиции Республики Беларусь, которое в месячный срок устанавливает соответствие проекта закона требованиям законодательства. При соблюдении порядка образования инициативной группы, а также при установлении Министерством юстиции Республики Беларусь соответствия проекта закона требованиям законодательства Центральная комиссия в десятидневный срок регистрирует инициативную группу и проект закона.

Как указывает Е. Э. Крупенина, реализация гражданами Республики Беларусь права законодательной инициативы сопряжена с рядом юридических и фактических сложностей¹³. Законодательство предполагает внесение в Палату представителей уже готового законопроекта, при этом проект закона до его внесения должен на стадии регистрации инициативной группы иметь обязательное заключение Министерства юстиции Республики Беларусь. Этот же проект на стадии внесения в Парламент подлежит обязательной юридической экспертизе в Национальном центре законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. Эти два «фильтра», наряду с достаточно сложной бюрократической процедурой регистрации инициативной группы, серьезно осложняют доступ граждан к реальной реализации права законодательной инициативы¹⁴.

3.2. ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ О ПРОЕКТАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ

В соответствии с законодательством Беларуси¹⁵ деятельность государственных органов и должностных лиц в процессе нормотворчества должна осуществляться гласно. Гласность обеспечивается посредством информирования граждан о деятельности нормотворческих органов и принимаемых ими нормативных правовых актов, а также опубликованием нормативных правовых актов в официальных изданиях, других средствах массовой информации или доведением их до всеобщего сведения иными способами. Также по решению нормотворческого органа или должностного лица проект нормативного правового акта может быть вынесен на публичное (всенародное, общественное или профессиональное) обсуждение.

В ст. 2 регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь постулируются принципы свободного обсуждения и принятия решений, а также участие граждан в решении и обсуждении вопросов государственной жизни¹⁶. Также для работы над проектом закона парламентская комиссия может создать рабочую группу из числа депутатов Палаты представителей, работников Секретариата Палаты представителей, а

13 Проблемные аспекты реализации гражданами Республики Беларусь права законодательной инициативы, Е. Э. Крупенина, <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/36075/1/Е.Э.%20Крупенина.pdf>

14 Так, например, Центральная комиссия несколько раз отказывала в регистрации инициативных групп по различным основаниям в 2007 г. - <http://www.belaruspartisan.org/politic/113355/>, 2008 г. - <http://www.interfax.by/news/belarus/1039559>, 2010 г. - <http://www.interfax.by/news/belarus/1070820>, 2012 г. - <http://www.interfax.by/news/belarus/1070820>.

15 Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»

16 Регламент Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, принят постановлением Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь от 18 декабря 2015г. № 707-П15/VIII

также представителей государственных органов и иных государственных организаций, общественных объединений, научных организаций. В работе группы вправе принимать участие субъект права законодательной инициативы, внесший проект закона, или его уполномоченный представитель.

В Беларуси законодательством не установлен конкретный порядок или механизм обсуждения с общественностью принимаемых законодательных актов (за исключением некоторых экологически значимых решений, принимаемых в процессе архитектурной и градостроительной деятельности, а также в сфере развития предпринимательства). В 1998 году на основании Указа Президента Республики Беларусь № 376 «О создании компьютерного банка данных проектов законов Республики Беларусь» был создан банк данных проектов законов. В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. № 105 «О банке данных проектов законов Республики Беларусь» формирование и ведение банка данных осуществляется Национальным центром правовой информации Республики Беларусь. Банк данных проектов законов Республики Беларусь представляет собой базу, которая включает информацию о проектах законов Республики Беларусь, а также непосредственно тексты проектов законов.

Интернет-версия банка данных проектов законов Республики Беларусь размещена на сайте Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь¹⁷ и обеспечивает доступ к текстам проектов законов, внесенных субъектами права законодательной инициативы в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, к информации о прохождении ими соответствующих стадий законотворческого процесса, а также к информации об осуществлении обязательного предварительного контроля конституционности законов Республики Беларусь.



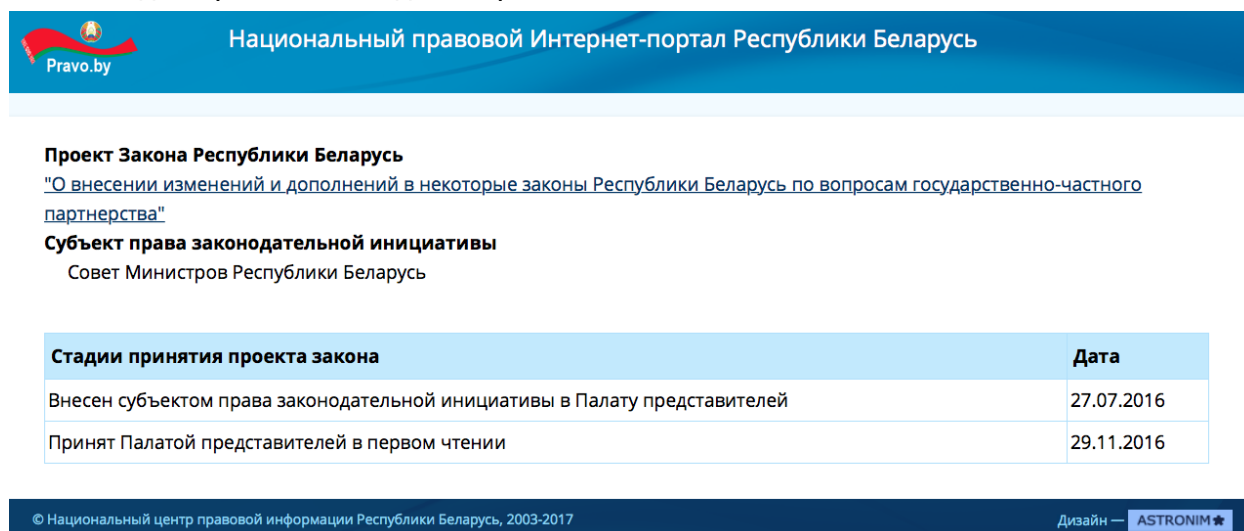
The screenshot shows the website interface for the National Legal Internet Portal of the Republic of Belarus. The header includes the logo 'Pravo.by' and the title 'Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь'. Below the header, there are three main sections: 'НАЦИОНАЛЬНЫЙ РЕЕСТР ПРАВОВЫХ АКТОВ' with 58 acts registered on Feb 10, 'ОФИЦИАЛЬНОЕ ОПУБЛИКОВАНИЕ' with 53 acts published on Feb 11, and 'БАНКИ ДАННЫХ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ' with 62 documents included on Feb 10. The main content area is titled 'О банке данных' and contains a search bar and a 'Помощь' link. The main text describes the creation of the bank of law projects based on the 1998 Presidential Decree and its current operation by the National Center for Legal Information. A 'Версия для печати' link is visible in the top right of the content area.

Рис 1. Банк данных проектов законов Республики Беларусь

17 Доступно через - <http://pravo.by/bank-dannykh-proektov-zakonov-respubliki-belarus/bank-dannykh-proektov-zakonov-respubliki-belarus/>

На сайте банка данных проектов законов Республики Беларусь реализован достаточно простой поиск по проектам законов, в котором можно искать информацию по следующим критериям: «вид документа», «название проекта правового акта», «текст проекта правового акта» и «дата регистрации акта».

После осуществления поиска пользователю становятся доступны проекты законов, внесенные различными субъектами законодательной инициативы в Парламент, точнее, сами тексты правовых актов, а также т.н. карточка документа - информация о названии документа, наименование субъекта законодательной инициативы, а также указание, на какой стадии принятия находится проект закона.



Pravo.by Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь

Проект Закона Республики Беларусь
"О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам государственно-частного партнерства"
Субъект права законодательной инициативы
Совет Министров Республики Беларусь

Стадии принятия проекта закона	Дата
Внесен субъектом права законодательной инициативы в Палату представителей	27.07.2016
Принят Палатой представителей в первом чтении	29.11.2016

© Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 2003-2017 Дизайн — ASTRONIM

Рис. 2. Карточка проекта закона

На сайте не предусмотрено никаких интерактивных сервисов, дающих возможность оставлять комментарии или обсуждать размещенные проекты законов, а лишь указано, что *принять участие в обсуждении проектов законов граждане могут, высказав свое мнение путем направления соответствующих предложений по электронной почте на адрес (center@pmrb.gov.by) Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь или иного государственного органа, разработавшего проект закона*. При этом в карточке проекта закона не указаны, например, контакты государственных органов или должностных лиц, осуществляющих разработку закона, а также нет информации, в какой профильной парламентской комиссии рассматривается конкретный проект, что может затруднить налаживание контакта с государственными органами и чиновниками для лиц и организаций, потенциально заинтересованных во взаимодействии и ходе обсуждения законопроекта.

Как отмечают некоторые исследователи¹⁸, в процессе законотворчества важным является закрепление института общественных консультаций в качестве обязательного правового механизма. Представляется, что можно законодательно определить ряд вопросов, нормативные решения по которым должны приниматься после консультаций по ним с общественностью. Так, в законе может быть закреплена обязанность правотворческого органа в ряде случаев выносить проект своего решения на всенародное обсуждение. Это позволит обеспечить высокий уровень легитимности принятого решения, а также с учетом степени реализации поступивших предложений может оградить законодателя от претензий к содержанию принятого им правового акта.

18 Правовые институты участия граждан и общественных организаций в правотворческом процессе, Дмитриев, В.В., Научно-практический журнал «Право.by», 2011 г., № 4, ст. 57-63

4. ЭЛЕКТРОННАЯ ДЕМОКРАТИЯ КАК ПОНЯТИЕ

С теоретической точки зрения понятие «электронной демократии» может рассматриваться в нескольких аспектах. Говоря о е-демократии в узком смысле, подразумевают применение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для электронного сопровождения прав граждан. В этом случае меняется только технологическая сторона подачи заявлений, обращений, запросов органам власти от имени граждан. То есть, используя свое законное право на получение определенной информации либо документа, справки и т.п., гражданин может обратиться в инстанции письменно, а может, например, использовать электронную почту или онлайн-платформу.

Е-демократия в широком смысле предполагает привлечение общественности с помощью современных информационных технологий в процесс обсуждения и решения различных общественно-политических задач. Примером может быть интерактивное участие жителей в заседании местного совета или интерактивное обсуждение законодательных актов. На наш взгляд, именно в этом разрезе и следует рассматривать электронную демократию. Формы электронной демократии могут быть разными, они эволюционируют вместе с технологическими решениями, постоянно развиваются и улучшаются.

В 60-70-х гг. вследствие появления кабельного телевидения возникло понятие «теледемократия». Следя по телевизору за дебатами, граждане получали возможность выражать свою позицию, например, позвонив в студию. Таким образом достигалась определенная интерактивность. Однако эта форма влияния граждан на принятие общественно-политических решений не получила развития. Можно считать, что на том этапе активное участие граждан в управлении обществом не предусматривалось, а по большому счету, и не поощрялось¹⁹.

Но политики и партии большую часть своего времени потратили на то, чтобы адаптироваться к телевидению. Увеличение прозрачности и доступа к политике через телевидение, безусловно, имело позитивные последствия для демократии²⁰, хотя и имело много спорных моментов. Положительным следствием теледемократии стало возникновение в конце 80-х гг. такого явления, как «электронная республика»²¹. Теоретической основой этой модели являются разработки Юргена Хабермаса. Ученый определял возникающее киберпространство как «новую общественную сферу, представляющую собой пространство свободных обсуждений актуальных общих проблем, сферу, в которой каждый гражданин может не только высказаться, но и быть услышанным». Сосредоточение внимания на обоюдной связи между введением новых информационных технологий и развитием структур гражданского общества привело к анализу роли Интернета в формировании новых институтов демократии. Возникает понятие «кибердемократия» - предвестник собственно электронной демократии.

В 90-х гг. XX в. появляется концепция Рейнгольда о «виртуальном сообществе». Оно основывается на том, что сети «могут стать инструментом, который способствует

19 Павлютенкова М. Ю (2005) Электронная демократия и электронное правительство - предпосылка эффективного государства XXI века / М. Ю. Павлютенкова. - Режим доступа: <http://ims.infosoc.ru/2005/thes/64.pdf>

20 Caddy, Joanne Vergez, Christine (2003) Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement, OECD Режим доступа: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/35176328.pdf>

21 Grossman L. (1995) The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age / L. K. Grossman. - N.Y. : Viking (20th Century Fund)

образованию необходимого социального капитала для укрепления демократических ценностей»²².

Современный этап развития ИКТ и готовность общества к восприятию идей электронного участия граждан в принятии решений и контроле за их выполнением можно охарактеризовать как благоприятный для внедрения технологии электронной демократии. На данный момент, е-демократия состоит из всех электронных средств коммуникаций, позволяющих гражданам влиять на процесс принятия решений. В зависимости от локальных особенностей демократических систем в той или иной стране е-демократия может использовать различные технологии для:

1. повышения прозрачности политического процесса;
2. усиления прямого привлечения и участия граждан в процессе принятия политических решений;
3. совершенствования качества формирования общественной сферы путем открытия нового пространства для информации и обсуждения²³.

Существует определенный набор инструментов, применяемый в условиях электронной демократии, где каждый инструмент отвечает определенной функции. Например, если перед обществом стоит задача повышения участия граждан в процессе принятия решений, то основными инструментами являются следующие: е-доступ, е-консультации, е-петиции, е-голосования, е-форумы. Все эти инструменты, так или иначе, связаны с сетью Интернет. Как способ организации публичных дискуссий или голосования, Интернет позволяет нивелировать расстояние избирателей от правительства и предоставляет возможность всем желающим выразить свое мнение.

Соответственно, одной из самых простых форм электронной демократии является организация голосования через мировую сеть. Это способ, который требует лишь чисто технических решений, таких, как идентификация избирателя, защищенные протоколы данных и мониторинг хода голосования. Второй подобной формой является предоставление гражданам возможности обсуждения решений городского совета или парламента через Интернет, включая форумы, блоги и чаты.

Следующей формой электронной демократии является «электронное правительство» (e-government). Суть этой формы заключается в том, что все правительственные учреждения в обязательном порядке отражают процесс своей деятельности в онлайн-режиме, то есть публикуются и обсуждаются законы и законопроекты, публикуются правительственные отчеты, а также создается общественный портал, откуда гражданин может получить всю информацию о деятельности, а также обсудить все насущные проблемы на форуме. Эта система также включает в себя систему обратной связи с избирателями, начиная с персонального почтового ящика депутата или чиновника, куда любой гражданин может написать, и заканчивая регулярными интернет-конференциями. Практически это просто дальнейшее развитие форм, которые мы рассматривали выше, но на значительно большем уровне интеграции.

Также часто выделяют „полупрямую электронную демократию» (semi-direct e-democracy). Она заключается в том, что перед ратификацией (или представлением в парламент) законопроект должен быть вынесен на публичную дискуссию в Интернете и сначала проголосован там.

22 Павлютенкова М. Ю - там же.

23 Brack, Andy. (2001) E-Democracy around the World: A Survey for the Bertelsmann Foundation / Andy Brack, Phil Noble



Наиболее радикальным вариантом является «демократия с открытым кодом» (open source democracy). Эта концепция предполагает, что законы создаются не только парламентом, но и обществом на основе принципа открытого кода, который активно применяется в разработке программного обеспечения. То есть законы публикуются в проекте вроде Wikipedia, где зарегистрированный пользователь может внести любые изменения, и таким образом в процессе законотворчества участвуют все желающие граждане.

Так как вариантов электронной демократии может быть много, наиболее логичным является анализ конкретных примеров реализации электронной демократии на практике, в конкретном политическом контексте.

4.1.1. ПРИМЕРЫ ВНЕДРЕНИЯ ЭЛЕМЕНТОВ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ В ШВЕЦИИ

Швеция является ярким примером имплементации элементов е-демократии в процесс принятия политических решений в первую очередь на локальном уровне. Попытки предложить гражданам определенные функциональные решения в рамках е-демократии здесь начались уже в начале 90-х. Первым этапом стало появление муниципальных веб-сайтов с общественно-политической информацией. Следующим этапом стала возможность обмена между гражданами и чиновниками документов с помощью ИКТ. Параллельно национальное правительство стимулировало внедрение широкополосных сетей передачи информации, чтобы обеспечить полноценный доступ всего населения к Интернету. В начале 2000-х практически все муниципальные сайты были модернизированы, и граждане получили возможность задавать вопросы и получать ответы в режиме реального времени. Данный процесс сопровождался активной рекламной кампанией, целью которой было информирование граждан о новых возможностях.

Заседания практически всех городских советов транслируются в прямом эфире в Интернете, и граждане могут направлять свои вопросы по электронной почте во время перерывов²⁴.

4.1.2. ПРИМЕРЫ ВНЕДРЕНИЯ ЭЛЕМЕНТОВ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ В ЭСТОНИИ

Электронная демократия в Эстонии развивается в первую очередь в таких сферах, как электронное правительство и онлайн-голосование. Этому существенно помогает тот факт, что в Эстонии была создана национальная база данных, где концентрируются оцифрованные личные и общественные данные, что значительно ускоряет обмен информацией между органами социального обеспечения и гражданами, а также между различными органами государственного сектора.

Цифровые решения также практикуется и на всеобщих выборах. В 2005 году Эстония стала первой страной в мире, которая провела всенародные выборы, используя электронное голосование. Благодаря своему удобству, е-голосование пользуется большой популярностью у эстонского электората. Например, на выборах в Европарламент в 2014 году таким образом отдали свои голоса 31,3% избирателей. На парламентских выборах 2015 года через интернет отдали свои голоса 30,5% избирателей (следует отметить, что выросло количество голосующих эстонцев за границей, - были получены голоса из 116 разных стран).

24 Lidén, Gustav (2013) Supply of and demand for e-democracy: A study of the Swedish case the use of information and communication technologies in democratic political processes concerning information, discussion and decision-making. Information Polity, vol. 18, no. 3



Хотя количество голосов, отданных через Интернет, все еще меньше, чем количество голосов, отданных традиционным способом, следует отметить тот факт, что в странах с более устоявшимися демократическими традициями, например, в Великобритании, на экспериментальном уровне было доказано, что количество граждан, голосующих с помощью интернета, практически всегда больше явки граждан на обычных выборах²⁵.

Кроме удобства, в случае е-голосования, совокупная экономия времени на парламентских выборах 2011 г. составила 11 000 рабочих дней, что соответствует приблизительно 504000 евро средней заработной платы. Электронные выборы организуются за несколько дней (в Эстонии за 4 или 6, в зависимости от уровня) до фактической даты голосования. Голосовать можно несколько раз, но учитывается только последний вариант голосования (последний голос). Если гражданин в день выборов решил голосовать традиционным способом, то будет считаться только такой голос (голос, поданный через Интернет, не будет засчитан).

При использовании ID-карты процедура голосования выглядит следующим образом:

1. Избиратель вставляет ID-карту в устройство для считывания карты и открывает сайт для голосования - <http://www.valimised.ee>.
2. Избиратель верифицирует себя с использованием PIN1 ID-карты.
3. Сервер проверяет, правомочен ли избиратель голосовать (на основании данных из реестра населения).
4. Избирателю демонстрируется список кандидатов соответствующего избирательного округа.
5. Избиратель выбирает кандидата, выбор шифруется.
6. Избиратель подтверждает свой выбор своей цифровой подписью (вводя PIN2-код).
7. Избиратель получает подтверждение о принятии голоса.

При подсчете голосов цифровая подпись избирателя удаляется, и на заключительном этапе члены Национальной избирательной комиссии могут просмотреть и пересчитать анонимные е-голоса.

Начиная с парламентских выборов 2011 года, для процесса самоидентификации при электронном голосовании можно использовать мобильный телефон. Это еще более удобно, так как нет необходимости иметь в компьютере считыватель ID-карты. Мобильный телефон с соответствующей SIM-картой выполняет одновременно функции как ID-карты, так и устройства для считывания карт.

Если используется мобильный телефон, тогда процедура голосования выглядит следующим образом:

1. Избиратель открывает интернет-страницу для голосования.
2. Избиратель вводит в компьютер номер своего мобильного телефона. После этого на телефон избирателя приходит СМС с контрольным кодом.

²⁵ Подобный эксперимент был проведен в Великобритании в 2002-2003 гг. парламентской группой по е-демократии. В этом эксперименте принимали участие не только избирательная комиссия, но и крупнейшие академические учреждения. В двух крупных городах, Шеффилде и Сент-Олбансе, нескольким избирательным участкам предоставили возможность избирателям проголосовать через Интернет. Из общего количества местных избирателей этим правом воспользовались, соответственно, 35 и 40%, причем явка повысилась на 10% по сравнению с прошлыми выборами, что свидетельствует о том, что эта форма голосования гражданами вполне поддерживается, хотя общую научную оценку эксперимента дать трудно из-за его ограниченности.

3. Избиратель идентифицирует себя вводя PIN1-код на мобильном телефоне.
4. На экране компьютера избирателю демонстрируется список кандидатов соответствующего избирательного округа.
5. Избиратель выбирает кандидата, выбор шифруется. После этого на телефон избирателя приходит СМС с контрольным кодом.
6. Избиратель подтверждает свой выбор своей цифровой подписью, вводя на мобильном телефоне PIN2-код.
7. Избиратель получает подтверждение о принятии голоса (подтверждение отображается на экране компьютера).

Помимо электронного голосования, государственные органы создали ряд интерактивных интернет-сайтов для консультаций с общественностью по поводу различных политических инициатив. На этих сайтах граждан просят высказать свое мнение на проекты законов и решений. Интернет-порталы, такие, как osale.ee, призваны стимулировать людей к активному участию в политических дискуссиях и законодательных процессах²⁶.

4.1.3. ПРИМЕРЫ ВНЕДРЕНИЯ ЭЛЕМЕНТОВ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ В ИСЛАНДИИ

Еще одним красноречивым свидетельством эффективности применения ИКТ в практике государственного строительства является пример Исландии, перед которой вследствие кризиса 2008 г. предстала необходимость экономической и политической модернизации. С помощью новых технологий исландцы решили подготовить новую конституцию. Инновационным моментом стал тот факт, что решение о создании нового государственного устройства было „делегировано» непосредственно гражданами, которые выбрали 25 представителей. Этот совет в сети Facebook, опираясь на более 370 предложений и тысячи комментариев, подготовил проект конституции²⁷.

5. НОРМАТИВНЫЕ СТАНДАРТЫ СОВЕТА ЕВРОПЫ В СФЕРЕ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ

Рекомендация Комитета Министров Совета Европы CM/REC (2009)1²⁸ предлагает государствам рассмотреть и внедрить электронную демократию в качестве поддержки и расширения демократии, ее институтов и процессов посредством информационно-коммуникационных технологий и связать ее с вовлечением или возвращением граждан в демократию.

При этом процесс развития и построения электронной демократии должен основываться на следующих подходах:

- активном **предоставлении всеобъемлющей, сбалансированной и объективной информации**, призванной помочь общественности понимать

26 Björklund, Fredrika (2016) E-government and moral citizenship: the case of Estonia, Citizenship studies, VOL. 20, nOs. 6-7, 914-931

27 На национальном референдуме в 2012 году подготовленный советом Законопроект был одобрен 67 процентами избирателей, но парламент не смог его ратифицировать в 2013 году, в результате на момент написания данной работы законопроект остается нератифицированным.

28 Recommendation CM/Rec (2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy), (Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers' Deputies) - http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf



проблемы, альтернативы, возможности и/или решения демократических проблем; это понятие тесно связано со свободой информации и свободой слова;

- **широком понимании гражданства**, охватывающего лиц и группы лиц, которые постоянно проживают в стране и интегрированы в политическую реальность, независимо от национальности;
- **гражданском участии**, то есть вовлечении граждан и групп граждан, например, групп по интересам, корпораций, объединений и некоммерческих организаций (НКО) в общественные дела, чтобы они могли оказывать влияние на демократические процессы, улучшать их качество и принимать результаты данных процессов;
- **предоставлении полномочий** - в частности, стратегии и меры по поддержанию гражданских прав и предоставление ресурсов для участия;
- **включении**, то есть политическом и технологическом вооружении граждан независимо от возраста, пола, образования, социально-экономического положения, языка, особых потребностей и места проживания; такое включение требует умений пользоваться электронными инструментами (иметь определённые знания, электронные навыки, электронную готовность), имеющихся и доступных инструментов и сочетания электронных и неэлектронных подходов;
- **дискуссии** - в частности, рациональные дебаты на равных, где люди публично обсуждают, одобряют и критикуют точки зрения друг друга в ходе содержательного, вежливого обсуждения вопроса и действия, необходимого в его отношении.

Рекомендация Комитета Министров Совета Европы CM/REC (2009)1 по электронному правительству определяет т.н. «секторы», которые включает электронная демократия:

Электронный парламент (e-parliament) - использование ИКТ избранными собраниями представителей, их членами, а также политическими и административными служащими с целью активного вовлечения граждан. Электронный парламент относится к законодательным, совещательным и дискуссионным собраниям на международном, государственном, региональном и местном уровне; существует множество заинтересованных сторон: члены парламента, политические и административные служащие, избиратели, граждане и СМИ.

В то время как электронный парламент поддерживает принципы представительной демократии, он может предлагать инструменты для изменения культуры представительства таким образом, чтобы обеспечить более инклюзивную, дискуссионную и коллективную форму демократии.

Электронное законодательство (e-legislation) - использование ИКТ для комментирования, обсуждения, составления, структурирования, форматирования, отправления, исправления, голосования и издания законов, принятых избранными собраниями.

Электронное законодательство делает законодательные процедуры более прозрачными, улучшает содержание и читаемость законодательства, предлагает улучшенный доступ к законодательству и тем самым совершенствует знание законов среди граждан.

Электронное правосудие (e-justice) - использование ИКТ в реализации правосудия всеми заинтересованными сторонами в юридической сфере с целью повышения эффективности и качества государственных служб, в частности, для частных лиц и предприятий. Оно



включает в себя электронное общение и обмен данными, а также доступ к информации судебного характера.

Электронное посредничество (e-mediation) - использование ИКТ с целью нахождения средств разрешения споров без физического присутствия противостоящих сторон: посредниками могут служить электронные инструменты.

Электронная среда (e-environment) - использование и продвижение ИКТ с целью анализа и защиты окружающей среды, пространственного планирования и рационального пользования природными ресурсами. Она включает в себя общественное участие. Использование ИКТ для внедрения или расширения участия общества может усовершенствовать демократическое управление, связанное с экологическими вопросами.

Электронные выборы, электронные референдумы и электронные инициативы (e-election, e-referendum, e-initiative) являются политическими выборами, референдумами и инициативами, в которых на одном или более этапов используются электронные средства.

Электронное голосование (e-voting) - это выборы или референдум, которые предполагают использование электронных средств как минимум при подаче голоса. Удаленное электронное голосование ускоряет процедуры, помогая осуществлять электронный мониторинг голосования и электронный учет голосов. Также оно облегчает участие для граждан, проживающих на более дальних расстояниях, и лиц с особыми потребностями.

Электронная консультация (e-consultation) - это способ сбора мнений обозначенных лиц или широкой общественности по конкретному политическому вопросу без необходимости обязывать ответственное лицо действовать в соответствии с его исходом. Существуют разные формы электронной консультации: формальные и неформальные, регулируемые и не регулируемые государственными властями.

Электронные инициативы (e-initiative) позволяют гражданам разрабатывать и выдвигать политические предложения при помощи средств ИКТ и тем самым участвовать в составлении политической повестки дня.

Электронные ходатайства (e-petitioning) - это электронная доставка возражений или рекомендаций для демократического института: граждане подписывают ходатайство и могут участвовать в обсуждении данной темы посредством указания в режиме on-line своей фамилии и адреса. Как и ходатайства к парламенту в широком смысле, электронные ходатайства могут принимать различные нормы.

Электронные ходатайства облегчают контакт граждан с парламентом и другими демократическими институтами, а также обсуждение и дискуссию между гражданами.

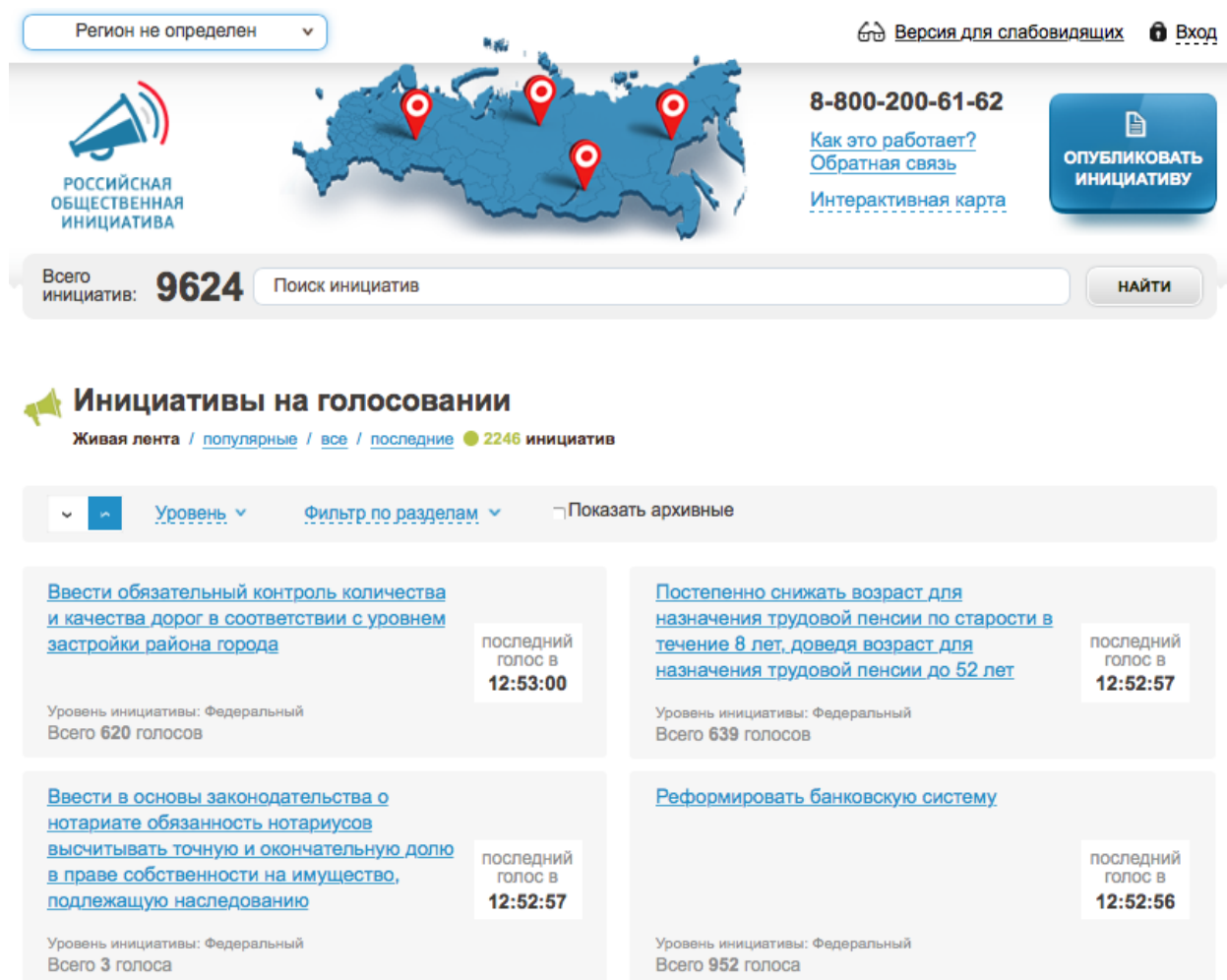
Электронная агитация (e-campaigning) - это вовлечение скоординированным образом и при помощи электронных средств, а также побуждение людей к вовлечению других людей с целью мобилизации индивидов в выборных и других кампаниях и/или убеждения их продвигать конкретную идею в попытке прямо или косвенно воздействовать на формирование или реализацию общественной стратегии.

Электронный подсчет голосов/электронные опросы (e-polling and e-surveying) позволяют неформально осуществлять сбор мнений при помощи электронных средств от произвольно выбранных лиц, особенно в отношении какого-либо предложения и набора возможных вариантов реакции на него.

6. ПРИМЕРЫ СЕРВИСОВ Е-ДЕМОКРАТИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. РОССИЙСКАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ИНИЦИАТИВА

«Российская общественная инициатива» (далее - РОИ) - интернет-ресурс для размещения общественных инициатив граждан Российской Федерации, который был создан во исполнение указа Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года N 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»²⁹.

Идея РОИ впервые была озвучена в Послании Президента РФ Федеральному Собранию России 12 декабря 2012 г., в котором была подчеркнута необходимость уделить большее внимание развитию прямой демократии, непосредственно народовластию, в том числе праву народной законодательной инициативы, «когда идея, получившая гражданскую поддержку, в том числе в Интернете, обязательна к рассмотрению в парламенте»³⁰.



The screenshot shows the main interface of the Russian Public Initiative website. At the top, there is a navigation bar with a dropdown menu for 'Регион не определен', a link for 'Версия для слабовидящих', and a 'Вход' button. Below this is a header section featuring a megaphone icon, a map of Russia with red location pins, the phone number '8-800-200-61-62', and a blue button labeled 'ОПУБЛИКОВАТЬ ИНИЦИАТИВУ'. A search bar indicates 'Всего инициатив: 9624' and contains the text 'Поиск инициатив' with a 'НАЙТИ' button. Below the search bar is a section titled 'Инициативы на голосовании' with a 'Живая лента' and navigation options like 'популярные', 'все', and 'последние'. There are 2246 initiatives listed. A filter bar shows 'Уровень' and 'Фильтр по разделам'. The main content area displays four active initiatives with their titles, levels, and voting progress:

- Ввести обязательный контроль количества и качества дорог в соответствии с уровнем застройки района города** (Федеральный уровень, 620 голосов, последний голос в 12:53:00)
- Постепенно снижать возраст для назначения трудовой пенсии по старости в течение 8 лет, доведя возраст для назначения трудовой пенсии до 52 лет** (Федеральный уровень, 639 голосов, последний голос в 12:52:57)
- Ввести в основы законодательства о нотариате обязанность нотариусов высчитывать точную и окончательную долю в праве собственности на имущество, подлежащую наследованию** (Федеральный уровень, 3 голоса, последний голос в 12:52:57)
- Реформировать банковскую систему** (Федеральный уровень, 952 голоса, последний голос в 12:52:56)

Рис. 3. Российская общественная инициатива - сайт.

²⁹ <http://kremlin.ru/acts/bank/36853>

³⁰ Послание Президента РФ Федеральному Собранию, 12.12.2012, - <http://kremlin.ru/events/president/news/17118>

Согласно Указу Президента РФ общественная инициатива может вноситься совершеннолетними гражданами России по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления через интернет-ресурс «Российская общественная инициатива» - www.roi.ru. Указ Президента содержит несколько групп запретов для вносимых инициатив.

Первая группа - **требования к тексту инициативы**. Текст не должен содержать нецензурных либо оскорбительных выражений, угроз жизни или здоровью граждан, призывов к осуществлению экстремистской деятельности.

Вторая группа запретов - **требования законности**. Инициатива должна соответствовать Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права, в том числе в области прав, свобод и законных интересов граждан. Нельзя предложить что-то, если это пойдет вразрез с основами конституционного строя.

Третья группа запретов - **требование соответствия закону о референдуме**. Иными словами, на голосование по общественной инициативе **нельзя вынести** те вопросы, которые нельзя вынести на референдум. В частности:

- об изменении статуса субъекта (субъектов) РФ, закрепленного Конституцией РФ;
- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы, о проведении их досрочных выборов либо о перенесении сроков проведения таких выборов;
- об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности РФ (это касается, например, губернаторов субъектов РФ и министров);
- о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором РФ;
- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;
- отнесенные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Четвертая группа требований к инициативе - это **актуальность и обоснованность**. Насколько общественная инициатива актуальна и насколько предложенное решение проблемы обосновано, решает Фонд информационной демократии - некоммерческая организация, уполномоченная на осуществление функций, предусмотренных Указом. На вынесение решения у Фонда есть не более двух месяцев. Если он сочтет решение проблемы недостаточно обоснованным либо нарушающим иные рассмотренные выше требования, то общественная инициатива не размещается на интернет-ресурсе. То есть некая частная структура является первым фильтром на пути общественных инициатив.

Если общественная инициатива не нарушает установленные запреты, она размещается на интернет-ресурсе. Выглядит это как текст с обоснованием необходимости решения определенной проблемы, демонстрируются практические результаты и конкретные решения проблемы. Вместе с этим может размещаться текст проекта правового акта и

пояснительная записка к нему. Размещенная на интернет-сайте общественная инициатива должна получить необходимую поддержку в течение одного года после ее появления на сайте:

- не менее 100 тыс. голосов граждан - в поддержку инициативы федерального уровня;
- не менее 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации
- не менее 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования, - в поддержку инициативы муниципального уровня.

Голосовать могут граждане России, достигшие 18 лет, прошедшие регистрацию на портале госуслуг³¹. Можно голосовать и против инициативы, формально они впоследствии не вычитаются из голосов, поданных «за» инициативу.

Если инициативу поддержало необходимое число граждан, она направляется на рассмотрение в экспертную рабочую группу соответствующего уровня. Именно экспертная рабочая группа в течение двух месяцев решает, реализовать или отклонить инициативу. В экспертную рабочую группу федерального уровня входят определяемые Правительством РФ представители федеральных органов исполнительной власти, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, членов Общественной палаты РФ, представители бизнес-сообщества и общественных объединений. Принципы формирования рабочих групп других уровней - аналогичные. Если экспертная группа вынесла положительное заключение по общественной инициативе, она также подготавливает решение о разработке соответствующего нормативного правового акта или принятии иных мер по реализации инициативы

6.1. КРИТИКА РОИ

Эксперт Центра научной политической мысли и идеологии Александр Гаганов считает, что т.к. Указ Президента не называет никаких критериев, по которым экспертная группа оценивает одобренные гражданами инициативы, то, по сути, решение экспертной группы может быть произвольным. То есть, если для реализации идеи нужен федеральный закон, экспертная группа должна решить, что надо его разработать и внести в Государственную Думу. Однако Указ не предусматривает возможности внесения экспертной группой законопроекта в Государственную Думу. Вероятно, эта задача встает перед Правительством и другими федеральными органами власти, имеющими право законодательной инициативы. Так или иначе, Госдума или иной орган будет очередным фильтром на пути общественной инициативы³².

6.2. ПРИМЕРЫ СЕРВИСОВ Е-ДЕМОКРАТИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПОРТАЛ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

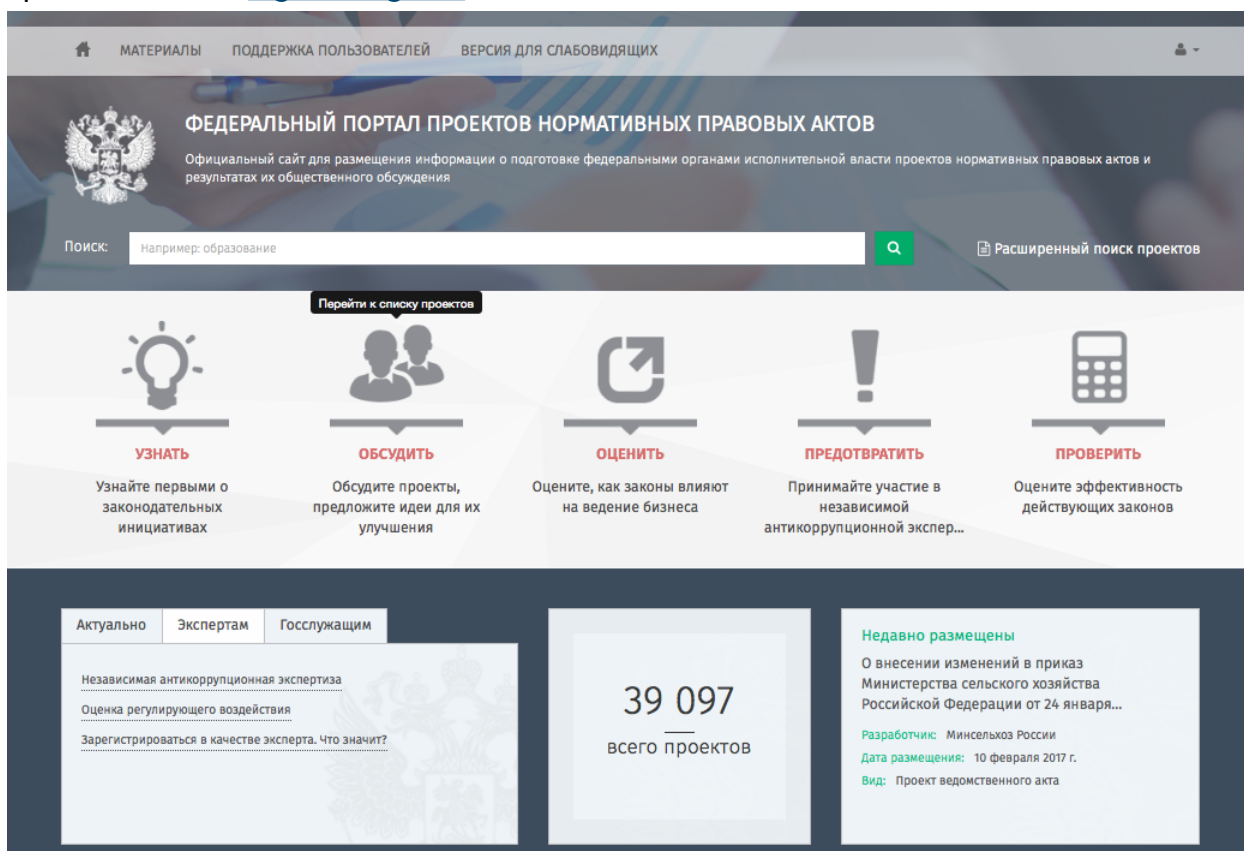
В целях построения открытого государства и повышения прозрачности деятельности органов государственной, в соответствии с задачами, поставленными Указе Президента РФ

31 Подробнее о процедуре регистрации на Официальном интернет-портале государственных услуг - <https://static.roi.ru/content/doc/registracija.pdf?v=104>

32 «Российская общественная инициатива»: общественная или всё же государственная?, Гаганов А.А., - <http://rusrand.ru/events/rossijskaja-obschestvennaja-initsiativa-obschestvennaja-ili-vse-zhe-gosudarstvennaja>

от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования государственного управления», 25 августа 2012 года было принято постановление Правительства Российской Федерации № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения». Постановлением были утверждены Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения.

В соответствии с упомянутым выше постановлением с 15 апреля 2013 года федеральные органы исполнительной власти РФ размещают информацию о разрабатываемых ими проектах нормативных правовых актов на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов - regulation.gov.ru.



МАТЕРИАЛЫ ПОДДЕРЖКА ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ ВЕРСИЯ ДЛЯ СЛАБОВИДЯЩИХ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПОРТАЛ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения.

Поиск: Например: образование

Расширенный поиск проектов

Перейти к списку проектов

- УЗНАТЬ**
Узнайте первыми о законодательных инициативах
- ОБСУДИТЬ**
Обсудите проекты, предложите идеи для их улучшения
- ОЦЕНИТЬ**
Оцените, как законы влияют на ведение бизнеса
- ПРЕДОТВРАТИТЬ**
Принимайте участие в независимой антикоррупционной экспер...
- ПРОВЕРИТЬ**
Оцените эффективность действующих законов

Актуально Экспертам Госслужащим

Независимая антикоррупционная экспертиза
Оценка регулирующего воздействия
Зарегистрироваться в качестве эксперта. Что значит?

39 097
всего проектов

Недавно размещены
О внесении изменений в приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 24 января...
Разработчик: Минсельхоз России
Дата размещения: 10 февраля 2017 г.
Вид: Проект ведомственного акта

Рис. 4. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов

Кроме непосредственного обсуждения проектов нормативных актов, портал предоставляет возможность узнавать о появлении новых законодательных инициатив; оценивать, как законодательное регулирование влияет на бизнес; принимать участие в независимой антикоррупционной экспертизе.

В соответствии с п. 3 Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, или федеральный орган исполнительной власти, которому поручена подготовка проекта нормативного правового акта, размещает на сайте:

- уведомление о подготовке проекта нормативного правового акта;
- проект нормативного правового акта;
- информацию о сроках общественного обсуждения уведомления и/или проекта нормативного правового акта;
- информацию о результатах общественного обсуждения уведомления и/или проекта нормативного правового акта;
- информацию о результатах рассмотрения проекта нормативного правового акта.

Согласно пункту 5 Правил срок общественного обсуждения уведомления и/или проекта нормативного правового акта определяется разработчиком и, как правило, не может составлять менее 15 календарных дней со дня размещения на официальном сайте уведомления или проекта нормативного правового акта.

В случае разработки проектов федеральных конституционных законов; проектов федеральных законов по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка; установления размеров публичных нормативных обязательств; проведения единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии; проектов новых государственных программ Российской Федерации и новых федеральных целевых программ, общий срок общественного обсуждения уведомления и проекта нормативного правового акта должен составлять не менее 60 календарных дней.

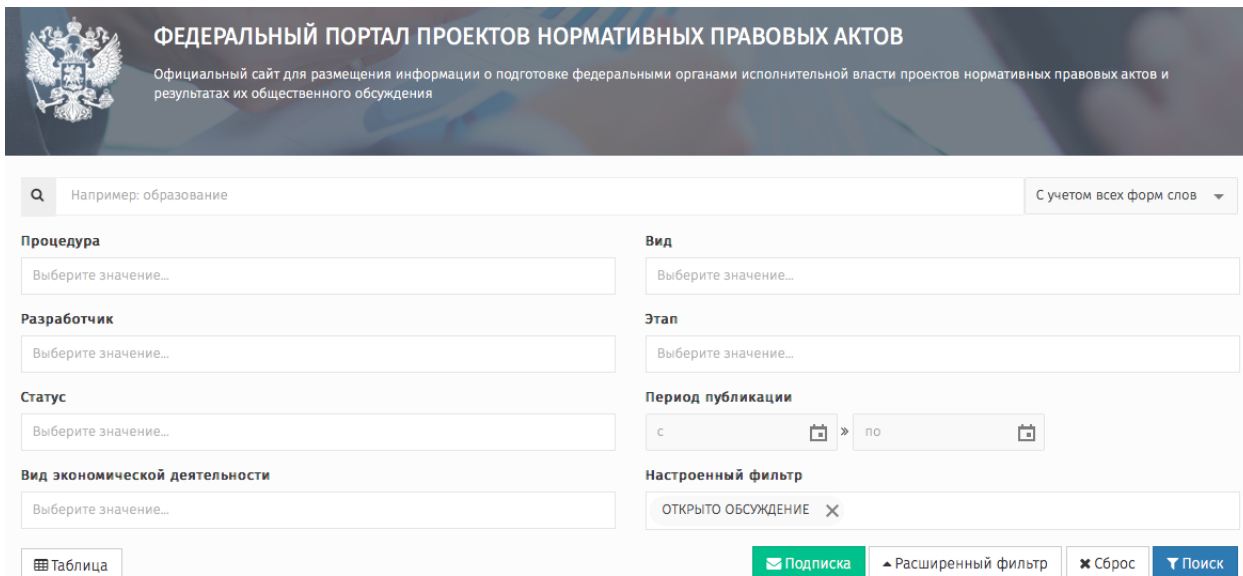
В соответствии с п. 17 Правил разработчик не позднее 60 календарных дней со дня окончания срока общественного обсуждения уведомления размещает на официальном сайте сводку предложений, поступивших в рамках общественного обсуждения уведомления, с указанием позиции разработчика.

Разработчик обязан рассмотреть все предложения, поступившие в установленный срок в электронной или письменной форме по результатам общественного обсуждения проекта нормативного правового акта, и не позднее дня направления проекта нормативного правового акта на согласование с федеральными органами исполнительной власти разместить на официальном сайте сводку предложений, поступивших в рамках общественного обсуждения проекта нормативного правового акта, с указанием позиции разработчика.

Доработанный с учетом предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения, проект нормативного правового акта с материалами направляется разработчиком в установленном порядке на согласование.

Разработчиком в течение 10 календарных дней со дня принятия решения по проекту нормативного правового акта на официальном сайте размещается информация о результатах его рассмотрения Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, а также о направлении подписанного нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти на регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации.

Сам сайт regulation.gov.ru имеет дружественный для пользователя интерфейс с довольно интуитивной навигацией и представляет собой портал с базой проектов нормативных актов. Поиск по базе осуществляется на основе широкого перечня фильтров.



ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПОРТАЛ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения

Например: образование С учетом всех форм слов ▾

Процедура
Выберите значение...

Разработчик
Выберите значение...

Статус
Выберите значение...

Вид экономической деятельности
Выберите значение...

Вид
Выберите значение...

Этап
Выберите значение...

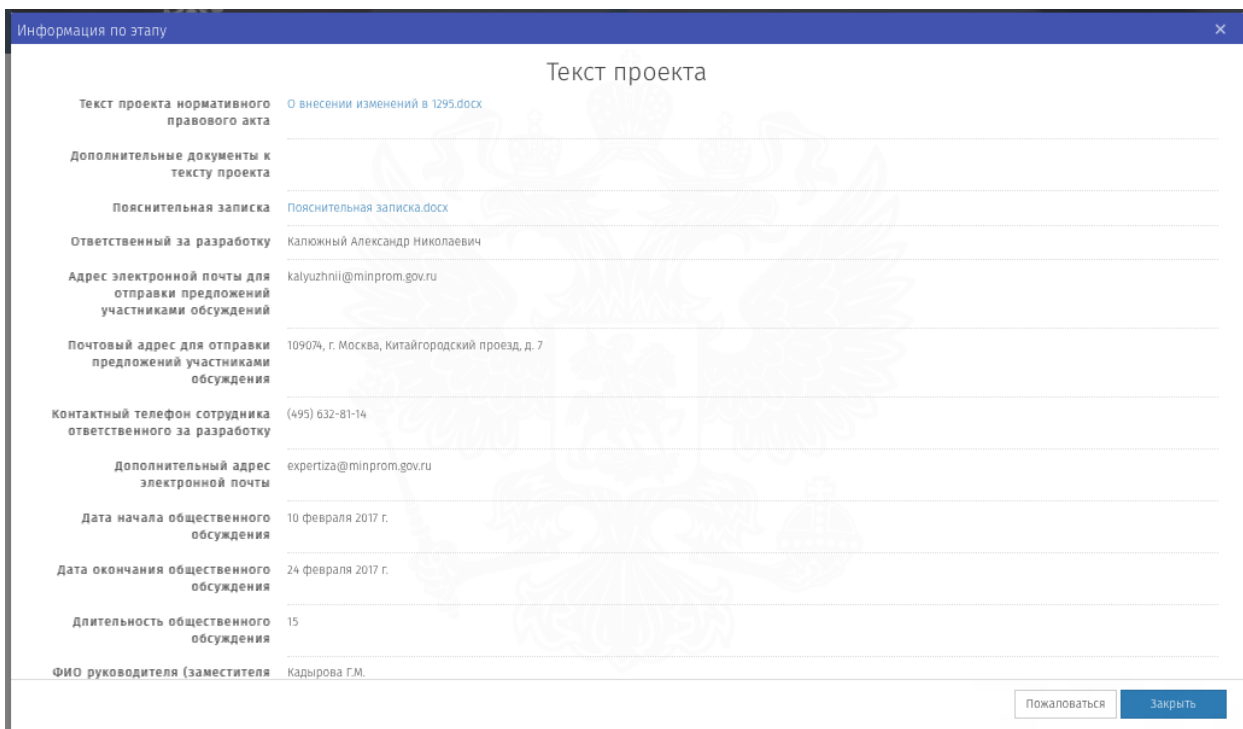
Период публикации
с по

Настроенный фильтр
ОТКРЫТО ОБСУЖДЕНИЕ ✕

Таблица Подписка Расширенный фильтр Сброс Поиск

Рис. 5. Реализация процедуры поиска на федеральном портале проектов нормативных правовых актов

В информации о проекте нормативного акта пользователи могут получить различные сведения, относительно обсуждаемого документа: *текущую версию текста проекта поправок нормативного правового акта, дополнительные документы к тексту проекта, даты начала и окончания публичного обсуждения, ФИО и должность лиц, ответственных за разработку, электронный и почтовый адреса для отправки своих предложений, контактный телефон ответственного лица.*



Информация по этапу

Текст проекта

Текст проекта нормативного правового акта	О внесении изменений в 1295.docx
Дополнительные документы к тексту проекта	
Пояснительная записка	Пояснительная записка.docx
Ответственный за разработку	Калюжный Александр Николаевич
Адрес электронной почты для отправки предложений участниками обсуждений	kaluyzhnii@minprom.gov.ru
Почтовый адрес для отправки предложений участниками обсуждения	109074, г. Москва, Китайгородский проезд, д. 7
Контактный телефон сотрудника ответственного за разработку	(495) 632-81-14
Дополнительный адрес электронной почты	expertiza@minprom.gov.ru
Дата начала общественного обсуждения	10 февраля 2017 г.
Дата окончания общественного обсуждения	24 февраля 2017 г.
Длительность общественного обсуждения	15
ФИО руководителя (заместителя)	Кадырова Г.М.

Пожаловаться Закреть

Рис. 6. Информация по текущему этапу обсуждения проекта



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом очевидно, что в современных условиях существует огромный спрос на то, чтобы рядовой гражданин имел непосредственное влияние на механизмы принятия решений в государстве и мог контролировать, как люди во власти реализуют эти решения. Иными словами, человек не должен ждать следующих выборов, чтобы выразить свою позицию. Кроме того, если определенное количество людей хочет то же самое, они могут реализовать свои потребности через элементы электронной демократии. Следовательно, общество через внедрение элементов электронной демократии должно предложить новую повестку дня для государства и в то же время эффективно контролировать то, как выполняется эта повестка дня.

Так, значение права на обращение состоит в возможности для граждан продолжать воздействие на сформированные ими государственные органы и органы местного самоуправления. Тем самым обеспечивается обратная связь власти и граждан, возможность для власти оперативно реагировать на потребности объединений и отдельных граждан³³. Данное право обеспечивает включение граждан в сферу принятия и осуществления государственных решений, что соответствует смыслу статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, гарантирующей право каждому гражданину «принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и посредством свободно выбранных представителей».

В Беларуси, с одной стороны, на государственном уровне постулируется значимость и придается большое значение *работе с обращениями граждан*, вопросам осуществления административных процедур, с другой стороны - сохраняются серьезные пробелы в регулировании и правоприменении в сферах взаимодействия граждан и государственных органов. В частности, в сфере перевода такого взаимодействия в электронную плоскость. Законодательство Беларуси позволяет отправку официальных обращений граждан и юридических лиц, запросов о получении информации и осуществление некоторых административных процедур в электронной форме, однако без наличия эффективных средств электронной идентификации и аутентификации, а также создаваемых государственными органами систем эффективного взаимодействия с пользователями все эти сервисы вряд ли станут востребованными и популярными как среди граждан, так и со стороны государственных чиновников.

Еще одной формой участия людей в управлении государством является право законодательной инициативы. Как и во многих странах, граждане Беларуси имеют конституционное право вносить в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь проекты законов, которые, в свою очередь, обязательны для рассмотрения Парламентом³⁴. Как указывает Е. Э. Крупенина, реализация гражданами Республики Беларусь права законодательной инициативы сопряжена с рядом юридических и фактических сложностей³⁵. Законодательство предполагает внесение в Палату представителей уже готового законопроекта, имеющего заключение Министерства юстиции Республики Беларусь. Этот же проект на стадии внесения в Парламент подлежит обязательной юридической экспертизе в Национальном центре законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. Эти два «фильтра», наряду с достаточно сложной

33 Право на обращение в органы государственной власти: сущность и роль в демократическом государстве, И. Конигов, Закон и жизнь, 2010, №8, <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2012/8/08.pdf>

34 Закон Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 248-З «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь», <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10300248>

35 Проблемные аспекты реализации гражданами Республики Беларусь права законодательной инициативы, Е. Э. Крупенина, <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/36075/1/Е.Э.%20Крупенина.pdf>



бюрократической процедурой регистрации инициативной группы, серьезно осложняют доступ граждан к реальной реализации права законодательной инициативы, что не даёт гражданам Беларуси возможности использовать данный конституционный механизм³⁶.

В Беларуси существует банк данных проектов законов Республики Беларусь, интернет-версия которого размещена на сайте Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь³⁷, что и обеспечивает доступ к текстам проектов законов, внесенных в Парламент субъектами права законодательной инициативы. Однако в стране законодательством не установлен конкретный порядок или механизм обсуждения с общественностью принимаемых законодательных актов (за исключением некоторых экологически значимых решений, принимаемых в процессе архитектурной и градостроительной деятельности, а также в сфере развития предпринимательства).

Белорусскими исследователями уже высказывались идеи³⁸ о необходимости направления проектов законов, поступающих в Парламент, например, заинтересованным организациям, обеспечивая этим возможность для внесения предложений, а также необходимость введения правила обязательного рассмотрения в Парламенте тех общественных инициатив, которые соберут определенное число подписей в Интернете. Также в процессе законотворчества могло бы стать возможным закрепление института общественных консультаций в качестве обязательного правового механизма³⁹. Можно законодательно определить ряд вопросов, нормативные решения по которым должны приниматься после консультаций по ним с общественностью. Так, в законе может быть закреплена обязанность правотворческого органа в ряде случаев выносить проект своего решения на всенародное обсуждение.

Представляется, что можно развить эти идеи и начать дискуссии о создании в Беларуси специальных электронных сервисов, по аналогии с успешно действующими, например, в Российской Федерации, для общественного обсуждения законопроектов и проектов нормативных актов⁴⁰, а также электронной платформы, позволяющей гражданам производить сбор подписей за те или иные законодательные инициативы, в последующем обязательные для рассмотрения Парламентом⁴¹.

* * *

Подходя к проблематике внедрения элементов электронной демократии в странах, где демократические институты находятся на этапе своего становления, мы должны разделять развитие электронной демократии и электронного правительства. Развитие эффективного электронного правительства имеет чёткую технократическую задачу и может быть внедрено

36 Так, например, Центральная комиссия несколько раз отказывала в регистрации инициативных групп по различным основаниям в 2007 г. - <http://www.belaruspartisan.org/politic/113355/>, 2008 г. - <http://www.interfax.by/news/belarus/1039559>, 2010 г. - <http://www.interfax.by/news/belarus/1070820>, 2012 г. - <http://www.interfax.by/news/belarus/1070820>.

37 Доступно через - <http://pravo.by/bank-dannykh-proektov-zakonov-respubliki-belarus/bank-dannykh-proektov-zakonov-respubliki-belarus/>

38 Информационные технологии в сфере государственного управления, Василевич, С.Г., Информационные технологии и право (Правовая информатизация - 2015): электронный сборник материалов V Международной научно-практической конференции от 28 мая 2015 г., ст. 71-74

39 Правовые институты участия граждан и общественных организаций в правотворческом процессе, Дмитриев, В.В., Научно-практический журнал «Право.by», 2011 г., № 4, ст. 57-63

40 См, например, действующий в Российской Федерации интернет-ресурс «Федеральный портал проектов нормативных правовых актов» - www.regulation.gov.ru

41 См, например, действующий в Российской Федерации интернет-ресурс «Российская общественная инициатива» - www.roi.ru.

(и зачастую эффективно внедряется) в государствах с недостаточно недемократическими режимами.

В случае с электронной демократией мы должны осознавать, что она, в первую очередь, должна служить повышению качества функционирования демократических институтов, ее внедрение должно вести к более активному вовлечению гражданского общества в процесс принятия решений на разных уровнях: от муниципального до национального. Электронная демократия позволяет гражданам выражать свою позицию динамически, ускоряет процесс реакции на решения государственных органов власти, агрегирует коллективные требования, заставляет власти считаться с ними и активно на них реагировать.

Е-демократия по сути является следствием развития собственно демократии как института народовластия. Иначе говоря, базисом для е-демократии в любом случае должны быть устоявшиеся работающие демократические процедуры и демократический общественный строй. Однако, вполне вероятно, что те технические возможности, которые сегодня открывает нам развитие информационного общества, могут дать стимул общественной дискуссии о развитии новых демократических институтов в онлайн, ранее не характерных для государства в оффлайне.