

ОТ ЦИФРОВОЙ ДЕМОКРАТИИ К ЦИФРОВОМУ УЧАСТИЮ: МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ¹

С. Е. ЧАННОВ

*д-р юрид. наук, проф., заведующий кафедрой
информационного права и цифровых технологий
Саратовской государственной юридической академии,
г. Саратов, Российская Федерация*

Современные цифровые технологии создают новые возможности в сфере реализации демократических процедур, повышают эффективность участия населения в решении публично-значимых вопросов. На современном этапе в Российской Федерации наибольшее развитие применение цифровых технологий получило в такой сфере как дистанционное электронное голосование. В то же время потенциал цифровых технологий позволяет оптимизировать использование и иных форм прямой демократии. Особое значение это приобретает на муниципальном уровне, поскольку сфера местного самоуправления, в силу объективной приближенности к населению характеризуется гораздо очень широким перечнем используемых форм прямой демократии: сходы, собрания и конференции граждан; территориальное общественное самоуправление; голосование по отзыву депутатов и выборных должностных лиц и др. Это обусловлено тем, что «на местном уровне информационно-коммуникативного взаимодействия возникают наиболее благоприятные условия для достижения необходимой степени доверия между властью и обществом...» [1, с. 10].

В частности, перевод в дистанционную электронную форму потенциально позволяет значительно расширить количество случаев проведения местных референдумов. В настоящее время, несмотря на определенный рост случаев из проведения за последнее десятилетие [2, с. 258], местный референдум все еще остается достаточно редко используемой формой прямой демократии, при этом большая их часть проводится по одному единственному вопросу – принятие решения о сборе средств самообложения в муниципальном образовании. Важной причиной этого является сложность организации и достаточно высокая стоимость проведения местных референдумов.

В этом плане проведение местных референдумов в электронной форме способно кардинально изменить значимость этого института прямой демократии. Простота проведения и оперативность подведения итогов, а также относительная дешевизна местного референдума, проводимого полностью с дистанционной электронной форме, позволяет сделать из него не чрезвычайный, а повседневный механизм для принятия непосредственно населением муниципальных образований решений по самым разнообразным проблемам. По сути, это дает потенциальную возможность существенно изменить само соотношение форм прямой и представительной демократии на местном уровне.

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-01252, <https://rscf.ru/project/23-28-01252/>, финансирование осуществляется через организацию ФГБОУ ВО «Государственный университет управления». Статья подготовлена с использованием материалов СПС "КонсультантПлюс".

Представляется, что в настоящее время уже во многих муниципальных образованиях в принципе имеются необходимые организационно-технические условия для проведения местных референдумов исключительно в электронной форме. Препятствием выступают здесь, скорее, политические, и, отчасти, психологические причины: не все граждане готовы голосовать дистанционно с использованием цифровых технологий, не все должностные лица властных муниципальных структур готовы им предоставить такую возможность.

Тем не менее, нам видится, такая перспектива в рамках цифровой трансформации местного самоуправления, если не неизбежна, то, по крайней мере, весьма вероятна. Соответственно, целесообразно уже сейчас задуматься над правовым обеспечением указанных процессов.

По нашему мнению, с учетом объективно существующего цифрового неравенства муниципальных образований, вопрос о проведении местных референдумов исключительно в электронной форме целесообразно решать непосредственно на местном уровне. Федеральное законодательство о местном самоуправлении должно лишь закреплять такое право за самими муниципальными образованиями.

Само принятие указанного решения в конкретном муниципальном образовании может быть осуществлено только путем проведения референдума (в традиционной форме) либо на сходе граждан.

Можно отметить, что местный референдум, проводимый с дистанционной электронной форме потенциально способен потеснить такой институт прямой демократии как сход граждан. Основной целью проведения сходов является выявление мнения обладающих избирательным правом жителей муниципального образования по каким-либо вопросам местного значения. В зависимости от вида схода, а также от некоторых других обстоятельств это мнение может носить обязательный для исполнения, либо необязательный характер. Вполне очевидно, что в этом плане сход близок к другому институту прямого волеизъявления населения, используемого на уровне местного самоуправления – местному референдуму. Местный референдум также преследует цель выявить позицию населения по наиболее важным вопросам местного значения, при этом решения, принятые на местных референдумах, всегда носят обязательный характер (исключением являются так называемые консультативные референдумы, однако в настоящее время законодательством Российской Федерации они не предусмотрены). Разница между сходом и референдумом заключается лишь в механизме выражения воли жителей, при этом референдум в принципе является более сложным и дорогостоящим инструментом, однако альтернативы ему не существует в случаях, когда число избирателей в муниципальном образовании превышает несколько сотен человек. Электронный референдум, проводимый в дистанционной форме, решает эту проблему, поэтому, как видится, в ряде случаев он может вытеснить сход граждан.

Схожие рассуждения, как представляется, могут быть приведены и применительно к организации местного самоуправления в Республике Беларусь и, в частности, к такой форме прямой демократии как местное собрание. Согласно ч. 1 ст. 33 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» местное собрание – совместное присутствие группы граждан, собравшихся для обсуждения вопросов государственной и общественной жизни республиканского или местного значения, основная форма непосредственного участия граждан в управлении делами общества и государства. Компетенция местного собрания, правда, несколько

отличается от компетенции сходов граждан, проводимых в соответствии с российским законодательством, однако местные собрания также наделены правом принятия ряда решений, некоторые из которых носят обязательный характер (ст. 23 Закона Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. № 411-З «О республиканских и местных собраниях»).

Помимо референдумов и сходов цифровая трансформация местного самоуправления позволяет существенно видоизменить и иные инструменты делегирования власти населением: собрания и конференции граждан, опросы, публичные слушания и др. В связи с этим сейчас уже предлагается различать «электронную» (цифровую) демократию и более широкое понятие – «цифровое участие», которое охватывает все формы вовлечения граждан в участие в делах местного самоуправления, допускает инициативное проявление со стороны органов местного самоуправления для решения вопросов местного значения с участием населения посредством цифровых каналов связи. Сам термин «цифровое участие» (англ. e-participation), стал использоваться с начала 2000-х годов и предполагал «возрастающее гражданское участие в публичной политике посредством применения информационных и коммуникационных технологий» [3, с. 8]. Граждане в итоге получили возможность пользоваться государственными услугами и участвовать в общественно-политической жизни, практически не выходя из дома и находясь за мониторами своих компьютеров (а также с помощью мобильных телефонов). Цифровое участие имеет ряд преимуществ перед аналоговым, поскольку "требуется меньше времени и усилий, чем посещение очных собраний", а также допускает "меньшую компетентность и уверенность в себе участвующих граждан" [4, с. 28].

Цифровое участие может находить выражение и в иных формах, которые пока не предусмотрены российским законодательством. К таковым, например, относятся онлайн-дебаты. При ее использовании гражданам предоставляется возможность обсуждения решений местных властей посредством веб-сайтов.

Другой перспективной инновационной формой электронного участия, которая может быть внедрена с использованием современных цифровых технологий, является публичный краудсорсинг. Коллективное решение в рамках краудсорсинга разрабатывается и структурируется не малой группой из числа профессионалов-экспертов, а «толпой любителей», каждый из которых вносит свой вклад в коллективное решение, используя специальные технологии коллективного редактирования (wiki-технологии). При этом, краудсорсинговая модель считается особо эффективной именно на местном уровне, во-первых, в силу в большей степени хозяйственной, чем политической составляющей муниципальной администрации; во-вторых, в силу близости органов местного самоуправления к населению и интуитивной понятности значительной части решаемых ими проблем (последнее в наибольшей степени характеризует сельские и малые городские поселения). Суть модели сводится к тому, что когда у отдельного гражданина возникает какая-либо проблема, он, вместо того, чтобы идти по инстанциям местных органов власти, описывает ее на специально созданной площадке (например, на официальном сайте местных органов власти) [5, с. 47]. В этом смысле краудсорсинговая модель, подкрепленная широкими возможностями Web 2.0, значительно расширяет потенциал электронной демократии, так как граждане принимают самое непосредственное участие в разработке общественных и политических решений [6].

Наконец, можно упомянуть и о такой форме электронного участия как онлайн-протест. Примеры подобных протестов уже имели место в ряде государств мира. В частности,

можно вспомнить США, в которых, протестуя против законопроекта «Акт о прекращении онлайн-пиратства», более 7 тысяч сайтов ушли в оффлайн. Разумеется, такая форма лежит за пределами правового поля в Российской Федерации, однако, это не значит, что, с учетом все возрастающего уровня цифровизации, местные власти не должны быть к ней готовы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Антипова, В. Г. Развитие информационно-коммуникативных связей органов местного самоуправления : автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук : 10.01.10 / В. Г. Антипова. – М., 2010. – 24 с.
2. Кожевникова, Е. В. Практика реализации института местного референдума в Российской Федерации / Е. В. Кожевникова // Молодой ученый. – 2022. – № 46 (441). – С. 257–261.
3. Androniceanu, A., Georgescu I. E-Participation in Europe: A Comparative Perspective / A. Androniceanu, I. Georgescu // Public Administration Issues. – 2022. – Special Issue I (No. 5). – P. 7–29.
4. Citizen Participation in the Information Society: Comparing Participatory Channels in Urban Development / ed. by S. Hovik, G.A. Giannoumis, K. Reichborn-Kjennerud, J.M. Ruano, I. McShane, S. Legard. Cham: Palgrave Macmillan, 2022.
5. Пахомова, О.А. Краудсорсинг как способ решения социальных проблем малых городов / О.А. Пахомова // Дискуссия. – 2016. – № 3. – С.46–50.
6. Концепция развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 года (проект) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».