Реализация конституционного права граждан на управление делами государства в условиях цифровизации

ГРИГОРЬЕВ Антон Владимирович, младший научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Россия, 117128, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: const@izak.ru

Одной из тенденций развития современного общества является его переход к информационной стадии. Процессы информатизации (цифровизации) оказывают также существенное влияние на механизмы реализации права граждан на участие в управлении делами государства. В частности, это проявляется в комплексном воздействии информационных (цифровых) технологий на институты демократии, что привело к появлению феномена электронной демократии.

В статье анализируется специфика использования информационных технологий в рамках институтов непосредственной демократии. Выявлены механизмы влияния новых информационных технологий на содержание и реализацию права граждан на участие в управлении делами государства. Цифровые (информационные) технологии придают новое качество функционированию государственных институтов, обеспечивают конкретизацию существующих прав граждан.

Сформулированы выводы о значении, роли и месте электронной демократии в современном конституционно-правовом регулировании. В случае с императивными институтами непосредственной демократии основной задачей последней должно быть повышение точности и достоверности учета волеизъявления граждан Российской Федерации и их наибольшее привлечение к этим институтам; в случае с диспозитивными (консультативными) институтами непосредственной демократии основная задача состоит в преобразовании номинально закрепленных в законодательстве институтов в реально действующие. Целью правового регулирования электронной демократии должна стать максимальная степень реализации конституционных основ народовластия в Российской Федерации. Освещены риски для институтов непосредственной демократии, связанные с цифровизацией. С учетом выявленных факторов правовое регулирование соответствующих общественных отношений должно обеспечивать контроль граждан, институтов гражданского общества за механизмами учета волеизъявления с помощью информационных (цифровых) технологий, за транспарентностью соответствующих механизмов и процедур.

Ключевые слова: институты непосредственной демократии, конституционно-правовые отношения, электронная демократия, информационная безопасность, цифровизация, электронное голосование, общественные инициативы.

Для цитирования: Григорьев А. В. Реализация конституционного права граждан на управление делами государства в условиях цифровизации // Журнал российского права. 2020. № 2. С. 45—57. DOI: 10.12737/jrl.2020.016

The Implementation of the Right to Participate in State Management in the Digital Age

A. V. GRIGORIEV, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: const@izak.ru

In modern conditions, one of the trends of social development is the transition to the so-called information society. The Informatization (digitalization) processes have a significant impact on the mechanisms of implementing the right of citizens to participate in the management of state affairs.

In particular, this is manifested in the complex impact of information (digital) technologies on the institutions of democracy, which leads to the emergence of the electronic democracy phenomenon.

The article analyzes the specifics of exploiting information technologies within the institutions of direct democracy. It is noted that information technologies are able to enhance the effectiveness of existing institutions and at the same time create impulses to the development of fundamentally new types of normative regulation. The article reveals mechanisms of influence of new information technologies on the content and implementation of the civil right to participate in the state management. Digital and information technologies give a new quality to the functioning of state institutions and provide concretization of already existing rights of citizens.

There are conclusions about the importance of electronic democracy, its role and place in the modern constitutional and legal regulation in the article. In the case of imperative institutions of direct democracy, the main task of electronic democracy should increase the accuracy and reliability of accountability to meet the will of Russian citizens and attract the largest number of citizens of the Russian Federation; in the case of the dispositive (consultative) institutions of direct democracy the main task is to transform the nominally and legally enshrined institutions into their real form. The aim of electronic democracy regulation should be the maximum degree of implementation of the constitutional democratic foundations in the Russian Federation. The article highlights the risks for the institutions of direct democracy associated with digitalization. Taking into account the identified factors, the regulation of the relevant public relations should ensure the control of citizens and civil society institutions over the mechanisms of accountability to the will through information (digital) technologies and transparency of the relevant mechanisms and procedures.

Keywords: institutions of direct democracy, constitutional legal relationships, e-democracy, information security, digitalization, e-voting, public initiatives.

For citation: Grigoriev A. V. The Implementation of the Right to Participate in State Management in the Digital Age. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 2, pp. 45—57. DOI: 10.12737/jrl.2020.016 (In Russ.)

Конституцией Российской Федерации 1993 г. предусмотрено право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32). Право на участие граждан в управлении делами государства является конституционно значимой ценностью именно в сочетании с непосредственным участием граждан в осуществлении своей власти путем реализации институтов (форм) непосредственной демократии, а также через своих представителей в органах публичной власти.

В науке конституционного права сложилась следующая классификация институтов непосредственной демократии на основе заложенных в них функций: императивные институты непосредственной демократии (т. е. порождающие окончательное решение поставленного вопроса) и консультативные (диспозитивные) институты (направленные на привлечение граждан к совмест-

ному решению вопросов органами публичной власти и выявление мнения граждан по важным общественным вопросам)¹.

Императивные формы непосредственного участия граждан в управлении делами государства имеют определенный приоритет, обусловленный конституционным закреплением двух главных институтов непосредственной демократии — референдума и свободных выборов (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ), которые в соответствии с указанными конституционно-правовыми положе-

¹ См.: Шахрай С. М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд. М., 2017. С. 65; Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учеб. пособие) / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2016. С. 75; Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России: учеб. пособие. 3-е изд. М., 2014. С. 20.

ниями представляют собой высшее непосредственное выражение власти народа в Российской Федерации. Однако роль консультативных (диспозитивных) институтов непосредственной демократии в Российской Федерации должна быть усилена, что позволит предотвратить многие проблемы социального развития.

Надлежащая реализация форм непосредственной демократии обеспечивает сменяемость должностных лиц органов государственной власти, что в конечном счете придает легитимность всей политической системе государства. В Российской Федерации проведение периодических выборов в органы государственной власти и местного самоуправления вызывает повышенное внимание общественности и средств массовой информации к проблемам избирательного процесса.

Среди актуальных проблем институтов непосредственной демократии, требующих своевременного решения, можно выделить:

- уменьшение численности граждан, принимающих участие в референдумах и выборах на всех уровнях организации публичной власти;

- сохранение возможности по искажению воли избирателей со стороны как органов государственной и муниципальной власти (административный ресурс), так и отдельных политических объединений;

- недостаточность практики общественного контроля за проведением выборов и референдума, а также подсчета голосов избирателей;

- малая доступность избирательных участков (участков для проведения референдума) для лиц, проживающих в отдаленных и труднодоступных местностях.

К дополнительным проблемным аспектам институтов непосредственной демократии диспозитивного характера относится недостаточно широкая практика учета мнения граждан Российской Федерации, высказанного в результате проведения опросов граждан, пуб-

личных слушаний и т. д. Низкий уровень информированности граждан о возможностях консультативных институтов непосредственной демократии порождает отсутствие интереса среди широких слоев общества к участию в них.

Вышеперечисленные факторы снижают уровень доверия граждан к институтам прямой демократии в целом, ухудшая качество принятия государственно-властных решений. Представляется, что задачей государства в области обеспечения гарантий реализации политических прав и свобод граждан должно стать преодоление указанных недостатков.

Одним из способов решения обозначенных проблем может стать внедрение информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ) в практику реализации прав граждан на участие в управлении делами государства. По конституционно-правовой природе участие в управлении делами государства невозможно без свободы на получение объективной информации. В современных условиях существования глобального информационного пространства эта взаимосвязь конституционных прав на участие в управлении делами государства и на доступ к информации становится еще более важной. Тенденции усиления открытости в обществе, доступности информации о деятельности органов государственной власти и активизации институтов гражданского общества привели к возрастанию потребности в модернизации существующих механизмов реализации права на участие в управлении делами государства. Необходимо объективно оценить роль и возможности ИКТ в данных процессах.

Исходя из действующего законодательного регулирования в Российской Федерации, информатизация представляет собой комплекс отношений, связанных с поиском, получением, передачей, производством и распространением инфор-

мации с применением информационных технологий². Современным этапом информатизации является цифровизация — переход к цифровым способам связи, записи и передачи данных с помощью устройств, функционирующих на основе бинарного (двоичного) кода³. Этот способ передачи информации позволил создать условия для информатизации важнейших сфер общественной деятельности — экономики, политики, юриспруденции. Как отмечается исследователями в области права, цифровизация характеризуется появлением новых отношений, среди которых можно выделить обеспечивающие электронное участие граждан в управлении обществом и государством⁴. Цифровизация механизмов государственного управления изменяет качество коммуникации между государством, гражданским обществом и гражданами и создает новые стандарты открытости в деятельности органов публичной власти и реализации институтов прямой демократии.

Совместное использование конституционно-правовых механизмов и научно-технических достижений в области информатизации привело к появлению значительного количества концепций, ориентированных на совершенствование механизмов участия граждан в управлении делами государства. Они нашли отражение в программах, направленных на комплексную модернизацию существующих моделей государственного управления с помощью современных ИКТ. К ним относятся программы «Электронная демо-

кратия», «Электронное правительство», «Электронное государство», «Открытое правительство», «Электронный парламент», «Электронное правосудие».

Однако в практике законодательного регулирования не раскрывается содержание термина «электронная демократия». В связи с этим идет дискуссия о допустимости данного термина в теории конституционного права. По ряду признаков «электронная демократия» является не столько юридическим, сколько социологическим и политологическим явлением. Поскольку в правовой науке пока не существует определения таких понятий, как «цифровизация» и «электронная демократия», данные термины часто становятся предметом критики со стороны ученых-правоведов⁵. Цифровизация как процесс — научно-технический термин, не связанный с юридической наукой. В свою очередь, электронная демократия не является совершенно новым видом демократии, а представляет собой механизм, функционирующий на основе сетевых компьютерных технологий, служащий цели обеспечения политической коммуникации и в конечном счете способствующий реализации принципов народовластия⁶. Следовательно, важной задачей правовой науки является определение понятия электронной демократии и раскрытие ее содержания.

Несмотря на перечисленные обстоятельства, в Российской Феде-

² См. п. 1 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

³ См., например: Москалева О. В. Опасности, которые таит цифровизация // *Жилищное право*. 2017. № 10. С. 63—72.

⁴ См.: Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // *Журнал российского права*. 2018. № 1. С. 95.

⁵ См.: Тихомиров Ю. А., Крысенкова Н. Б., Нанба С. Б., Маргушева Ж. А. Робот и человек: новое партнерство // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2018. № 5. С. 5—10; Комарова В. В. Электронная демократия — миф или реальность // *Ученые записки Худжандского государственного университета им. академика Б. Гафурова*. Серия: Гуманитарные науки. 2016. № 3 (48). С. 44—52.

⁶ См.: Грачев М. Н., Мадатов А. С. Демократия: методология исследования, анализ перспектив: монография. М., 2004. С. 21.

рации внедрение электронной демократии стало одним из первоочередных пунктов плана государственного строительства. О концепции электронной демократии сказано в Указе Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы». Совершенствование механизмов электронной демократии названо в качестве одной из основных задач применения ИКТ для развития социальной сферы, системы государственного управления, взаимодействия граждан и государства. Термин «электронная демократия» содержится в ряде других подзаконных актов, однако в них не содержится нормативного определения электронной демократии, ее задач, принципов организации⁷.

Можно утверждать, что в Российской Федерации на сегодняшний день уже фактически существует система электронной демократии. В широком смысле ее составными частями являются две подсистемы: институты непосредственной демократии и формы представительной демократии, реализуемые с помощью ИКТ.

Систему электронной демократии в узком смысле можно рассматривать как совокупность институтов

прямой демократии как императивного, так и консультативного характера, которые реализуются гражданами Российской Федерации, а также иностранными гражданами и лицами без гражданства с помощью ИКТ. Так, к институтам непосредственной демократии, в которых могут принимать участие иностранные граждане и лица без гражданства, можно отнести видеонаблюдение за ходом и подсчетом результатов голосования на выборах, референдумах, а также другие институты непосредственной демократии, осуществляемые на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

К системе электронной демократии можно отнести также некоторые формы социальной активности, не являющиеся институтами непосредственной демократии, но оказывающие большое влияние на общественные процессы. В частности, краудсорсинг представляет собой форму коллективного участия граждан в выработке наиболее оптимальных государственных решений⁸. Краудсорсинг — это не единственная форма социальной активности, которая существует на базе ИКТ и может рассматриваться как один из элементов системы электронной демократии. Однако в целях наиболее точного понимания термина электронной демократии и определения его места в науке конституционного права необходимо сужение сферы действия электронной демократии. Представляется, что наиболее корректным определением термина «электронная демократия» в узком смысле является «цифровизация (информатизация) институтов непосредственной демократии».

Развитие такого сложного и инновационного государственно-общественного института, как элек-

⁷ Термин «электронная демократия» упоминается в ряде актов федеральных органов исполнительной власти, в частности в приказе Росреестра от 1 августа 2016 г. № П/276 «Об образовании Общественного совета при федеральном государственном бюджетном учреждении “Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии”», приказе Минтруда России от 12 октября 2013 г. № 534 «Об Общественном совете при Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации», приказе Росводресурсов от 11 июня 2014 г. № 164 «О внесении изменений в Приказ Федерального агентства водных ресурсов от 17 февраля 2014 г. № 40 “Об Общественном совете при Федеральном агентстве водных ресурсов”».

⁸ Термин был впервые введен Дж. Хау и М. Робинсоном в 2006 г. Подробнее см.: Хау Дж. Краудсорсинг. Коллективный разум как инструмент развития бизнеса. М., 2012.

тронная демократия, невозможно без принятой на государственном уровне стратегии развития, необходимой для определения «дорожной карты». Будущая стратегия развития системы электронной демократии должна содержать цели, задачи правового регулирования общественных отношений в области цифровизации институтов непосредственной демократии.

Так, можно выделить следующие задачи. В случае с императивными институтами непосредственной демократии основной задачей использования ИКТ является повышение точности и достоверности учета волеизъявления граждан Российской Федерации. В случае с консультативными институтами непосредственной демократии главная задача использования ИКТ заключается в том, чтобы сделать номинально закрепленные в законодательстве институты реально действующими за счет привлечения к ним наибольшего числа граждан Российской Федерации. Целью правового регулирования электронной демократии должна стать максимальная степень реализации конституционных основ народовластия в Российской Федерации.

Такие задачи решаются не только в Российской Федерации. Развитие ИКТ должно способствовать укреплению свободы, самореализации граждан, более эффективным связям власти и общества, стимулировать экономическое развитие и занятость, способствовать социальному и культурному прогрессу, распространению знаний (п. 1 резолюции 1970 (2014) «Интернет и политика: влияние новых информационно-коммуникационных технологий на демократию»).

На уровне международных объединений уже существуют подходы к определению термина «электронная демократия». Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2009)1 государствам — участникам Совета Европы по элек-

тронной демократии (далее — Рекомендация CM/Rec(2009)1) содержат исчерпывающую терминологическую базу и свод основных принципов построения электронной демократии. Электронная демократия на уровне экспертного сообщества Совета Европы рассматривается как использование новых ИКТ государством, политическими партиями, гражданскими объединениями, гражданами в интересах укрепления демократии, демократических процессов и институтов. На основе этих критериев можно сделать вывод о том, что концепция электронной демократии отличается от концепции электронного правительства ориентацией на решение задач общества. По содержанию Рекомендации CM/Rec(2009)1 программа электронной демократии ориентирована на включение в процесс управления делами государства как отдельных граждан, так и институтов гражданского общества. Основным смысл использования ИКТ в механизмах разноразмерной демократии заключается в создании условий равенства при доступе к ним. Как подчеркивает Т. Н. Михеева, «электронная демократия уравнивает возможности всех граждан — пользователей информационно-телекоммуникационной сети “Интернет”, независимо от места жительства, социальной и профессиональной принадлежности и других критериев, оставляя поле для самореализации наиболее активным и инициативным»⁹.

Специфика использования ИКТ в институтах непосредственной демократии складывается таким образом, что данные технологии усиливают эффективность уже существующих институтов, а также дают импульс к разработке нормативного регулирования принципиально но-

⁹ Михеева Т. Н. Об актуальных тенденциях в правовом регулировании статуса Общественной палаты Российской Федерации // Юридический мир. 2013. № 5. С. 11—13.

вых институтов непосредственной демократии.

В области императивных институтов непосредственной демократии влияние цифровизации привело к появлению следующих компонентов сложившейся в Российской Федерации структуры электронной демократии: электронное голосование в помещении для голосования (электронное стационарное голосование); электронное голосование вне помещения для голосования (дистанционное электронное голосование); организация видеонаблюдения за проведением выборов посредством видеотрансляции в Интернете.

Электронное стационарное голосование. Электронное голосование на выборах предусмотрено Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ). Электронное голосование предусмотрено в форме стационарного электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования (далее — КЭГ) и электронных бюллетеней. Однако отсутствие стратегии развития электронной демократии в Российской Федерации снижает качество цифровизации императивных институтов непосредственной демократии. Масштабы охвата избирательных участков с помощью КЭГ еще недостаточны¹⁰. Участки, оборудо-

ванные КЭГ, действуют на всей территории Российской Федерации, но по темпам оборудования машинами для голосования наше государство уступает некоторым странам мира. Например, в Индии практически повсеместно специальными машинами для электронного голосования оборудованы избирательные участки на муниципальных выборах и выборах в штатах. В Бразилии с 2000 г. выборы всех уровней проводятся исключительно способом электронного голосования с помощью компьютерных устройств “Direct Recording Equipment” (DRE) и в настоящее время на избирательных участках действует более 400 тыс. устройств для голосования¹¹.

Дистанционное электронное голосование. Указанный правовой механизм не предусмотрен законодательством Российской Федерации, однако о высокой заинтересованности избирателей в организации полноценного электронного дистанционного голосования говорят результаты проведения Центральной избирательной комиссией РФ ряда экспериментальных опросов избирателей. Данные опросы, осуществленные на выборах в 2008—2009 гг., показали высокую заинтересованность избирателей в появлении нового субсидиарного способа реализации активного избирательного права на основе информационных технологий¹². Как показывает практика зарубежных стран, внедрение дистанционного электронного голосо-

¹⁰ На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ седьмого созыва 18 сентября 2016 г. планировалось использовать около 1 тыс. КЭГ. Как отмечали представители ЦИК, «в настоящее время КЭГ распределены в избирательные комиссии в 15 субъектах РФ, и на выборах 18 сентября 2016 г. КЭГ применялись в 2,7 раза больше, чем когда-либо на федеральных кампаниях. Максимальное количество устройств было использовано в 2011 г. — 349 штук. В ходе проведения выборов в Государственную Думу был применен 951 КЭГ с резервом, к непо-

средственному использованию подготовлено 789 единиц». См.: URL: <https://riamo.ru/article/148426/okolo-1-tys-keg-predostavyat-regionam-na-vybory-v-gosdumu.xl>.

¹¹ URL: www.zsno.ru/.../Ob_opyte_ispolzovaniya_sovremennyh_IKT_dlya_provedeniya_vyb... (дата обращения: 12.03.2019).

¹² Подробнее см.: Выступление Председателя ЦИК России В. Е. Чурова «Электронное голосование». URL: http://tag.ikso.org/News_2011/vistupl.htm (дата обращения: 12.03.2019).

вания с помощью различных технологий, включающих организацию дистанционного голосования через Интернет, может привлечь значительное количество избирателей и повысить точность подсчета голосов избирателей. Также внедрение механизма электронного дистанционного голосования может привести к значительной экономии бюджетных средств¹³. Практика проведения электронного дистанционного голосования в таких зарубежных странах, как Швейцарская конфедерация и Эстония, говорит об усилении электоральной активности избирателей¹⁴. Российской Федерации требуется разработка научной стратегии организации электронного дистанционного голосования, основанного на мнении экспертного сообщества, при тщательном анализе иностранного и международного опыта с учетом сложившейся правоприменительной практики, существующих правовых традиций и особенностей конституционного развития. Пока в теории конституционного права существует несколько фундаментальных проблем, одна из которых состоит в необходимости создания механизма проверки правильности учета голосов избирателей при необходимости соблюдения тайны волеизъявления.

В зарубежных государствах существует несколько подходов к решению данной задачи. В частности, в некоторых из них применяется концепция «цепочки доверия» на выборах в электронном виде, что достигается добавлением стадии подтверждения учета поданного голоса с помощью так называемых возвратных кодов. Данными уникальными кодами, присы-

лаемыми как по электронной почте, так и по смс, проверяется выражение воли избирателей на интернет-ресурсах избирательных комиссий, организующих такое голосование. Актуальным вопросом является также аутентификация избирателей в ходе проведения электронного дистанционного голосования. С целью наиболее полной защиты избирательных прав граждан необходимо обновить юридические механизмы административной и уголовной ответственности применительно к электронному дистанционному голосованию.

Одним из факторов, которые необходимо учитывать при разработке мер ответственности, является усиление противодействия оказанию давления на избирателя, в том числе косвенного. К этому можно отнести широкую распространенность предвыборной агитации в Интернете, которая до сих пор не имеет однозначного правового регулирования. Так, недопустимость предвыборной агитации в Интернете в «день тишины» или непосредственно в день голосования, должна быть закреплена на законодательном уровне. Еще одним фактором является предотвращение опубликования промежуточных результатов электронного дистанционного голосования в средствах массовой информации и в публичном доступе в Интернете.

Организация видеонаблюдения за ходом и подсчетом результатов голосования на выборах, референдумах представляет собой новый формирующийся институт непосредственной демократии, направленный на развитие общественного контроля за проведением выборов и референдумов. Институт наблюдателей на выборах или референдумах направлен прежде всего на защиту интересов кандидатов и партий. Как было отмечено в правовой позиции Конституционного Суда РФ¹⁵, на-

¹³ См.: Павлушкин А. В., Постников А. Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5—13.

¹⁴ См.: Шульга-Морская Т. В. Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России // Адвокат. 2013. № 3. С. 57—72.

¹⁵ См. постановление КС РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П по делу о проверке конститу-

блюдатель не является носителем самостоятельных интересов, но является представителем интересов кандидата, избирательного объединения, чем обеспечивается контроль в отношении законной реализации избирательных процедур.

Технологии видеонаблюдения и трансляции изображения в сеть Интернет, впервые примененные на выборах Президента РФ 4 марта 2012 г., позволили собрать большое количество информации о ходе голосования в период избирательных кампаний и заслужили высокую оценку на международном уровне¹⁶. Представляется, что в будущем видеонаблюдение за ходом проведения выборов не только придаст дополнительную гласность избирательному процессу, но и станет обязательным инструментом обеспечения легитимности выборов и референдумов.

В области консультативных (диспозитивных) институтов непосредственной демократии цифровизация привела к появлению следующих компонентов электронной демократии:

создание сервиса общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (далее — РОИ);

создание интернет-ресурсов общественного обсуждения правовых актов;

цифровизация существующих институтов непосредственной де-

мократии — консультативного референдума, опроса граждан, коллективных обращений, публичных слушаний и т. д.

Этапом в развитии консультативных институтов непосредственной демократии стало создание в соответствии с Указом Президента РФ от 4 марта 2013 г. интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», который стал открытой площадкой для обсуждения предложений по актуальным общественным проблемам. Это первый государственный федеральный механизм прямой демократии, обладающий свойствами народной правотворческой инициативы.

За время своего существования интернет-ресурс РОИ привлек внимание широких кругов населения и содействовал принятию отдельных решений как на государственном, так и на муниципальном уровнях¹⁷. Действующие Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (далее — Правила РОИ), нуждаются в совершенствовании. Некоторые из Правил РОИ существенно снижают эффективность механизма интернет-ресурса РОИ. Так, представляется необоснованным требование к общественным инициативам на их соответствие Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права. Общественная инициатива по своей природе не является нормативным правовым актом, и распространение на нее требований для законотворческой инициативы является излишним. Требуется усилить правовые гарантии, направленные на реали-

ционности ст. 3, 4, п. 1 ч. 1 ст. 134, ст. 220, ч. 1 ст. 259, ч. 2 ст. 333 ГПК РФ, подп. «з» п. 9 ст. 30, п. 10 ст. 75, п. 2 и 3 ст. 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ч. 4 и 5 ст. 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

¹⁶ URL: <https://www.rostelecom.ru/projects/Archive/webcontrol/> (дата обращения: 12.03.2019).

¹⁷ Так, по состоянию на март 2019 г. на интернет-ресурсе РОИ размещено более 14 тыс. инициатив различного уровня. Решения приняты лишь по 33 из них. URL <https://www.roi.ru/complete/> (дата обращения: 12.03.2019).

зацию принципа гласности в процессе осуществления общественных инициатив. Это предполагает расширение прав лиц на доступ к информации о размещенных общественных инициативах. Информация должна включать сведения о результатах предварительной экспертизы, рассмотрении инициативы и мерах по реализации инициатив, набравших необходимое количество голосов. Также необходимо учитывать, что Правила РОИ требуют совершенствования в целях как установления дополнительных гарантий граждан, инициирующих предложения, так и уточнения критериев (оснований), в соответствии с которыми уполномоченной некоммерческой организацией может быть принято решение об отказе в размещении этой общественной инициативы на интернет-ресурсе РОИ. Общественная инициатива не должна вторгаться в каждодневную работу органов государственной власти и быть направлена на необоснованные ограничения прав третьих лиц, включая авторов иных общественных инициатив. Необходимо более точно сформулировать ту категорию Правил РОИ, которая касается фильтрации общественных инициатив, содержит конфиденциальную, ложную или клеветническую информацию, а также неконструктивные предложения.

Важным направлением участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства являются общественные обсуждения проектов нормативных правовых актов. Развитие института общественного обсуждения законопроектов с применением ИКТ весьма актуально для России. Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения содержит практически все планируемые к принятию про-

екты нормативных правовых актов органов государственной власти¹⁸.

Отметим, что данные консультативные механизмы непосредственной демократии включены в систему электронного правительства и функционируют с помощью возможностей единого портала государственных услуг, что говорит о единстве системы электронного управления.

Указанными институтами не исчерпывается перечень консультативных (диспозитивных) институтов непосредственной демократии в нашей стране. Потенциал использования социальных сетей, мобильных информационных технологий достаточно велик и растет вследствие развития потенциала возможностей технологической базы.

Вместе с тем цифровизация институтов непосредственной демократии несет определенные риски.

Первоочередной проблемой формирования электронной демократии в Российской Федерации является преодоление так называемого цифрового неравенства в Российской Федерации как на общедоуправительном уровне, так и на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований. Несмотря на то что в Российской Федерации на 2019 г. насчитывается 109,6 млн интернет-пользователей с уровнем проникновения Интернета в 76%, экспертное сообщество уверено в существовании в Российской Федерации так называемого цифрового неравенства¹⁹. Цифровое неравенство означает отсутствие у какой-либо группы людей возможности доступа к совре-

¹⁸ По данным интернет-ресурса обсуждения проектов нормативных правовых актов, по состоянию на март 2019 г. размещено более 59 тыс. проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 12.03.2019).

¹⁹ URL <https://www.web-canape.ru/business/vsya-statistika-interneta-na-2019-god-v-mire-i-v-rossii/> (дата обращения: 12.03.2019).

менным информационным технологиям²⁰. Представляется, что создание функционирующей системы электронной демократии в Российской Федерации невозможно без действенной политики обеспечения доступности информационных технологий для всего населения Российской Федерации.

Безопасность использования ИКТ является важнейшим аспектом прогресса в области цифровизации институтов непосредственной демократии. Вне зависимости от того, порождают ли те или иные формы непосредственной демократии конкретные государственно-властные решения, необходимо обеспечить их недоступность для противоправных посягательств. В противном случае это может привести к искажению воли избирателей и дискредитации идеи использования ИКТ. Следует учитывать, что количество преступлений в сфере ИКТ неуклонно растет, хотя и местами имеет тенденцию к некоторому снижению²¹. К примеру, в 2012 г. абсолютное количество преступлений, совершенных в сфере телекоммуникаций и компьютерной информации, зарегистрированных в Российской Федерации, составило 10 227, а их прирост по сравнению с 2011 г. составил 28,3%²². Согласно статистическим данным, с 2011 по 2017 г. число преступлений в сфере информационно-телекоммуникационных технологий увеличилось с 65 949 до 90 587. Их доля от числа всех зарегистрированных в России преступных деяний составляет 4,4% — это почти каждое

20-е преступление²³. В 2018 г. произошло увеличение числа преступлений — с января по ноябрь 2018 г. правоохранительными органами Российской Федерации зарегистрировано 156 307 преступлений, совершенных с использованием информационно-коммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации, расследовано — 38 773²⁴. Очевидной является тенденция увеличения количества противоправных действий в данной сфере, что может негативно повлиять на систему электронной демократии в целом. Еще одной проблемой является непроработанность вопросов ответственности за противоправные действия в рассматриваемой сфере.

Решение вопроса безопасности Интернета является государственной задачей. В свете поставленных проблем была принята Доктрина информационной безопасности Российской Федерации²⁵, в которой содержатся основные принципы создания условий для гармоничного развития российской информационной инфраструктуры, реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею в целях обеспечения незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, политической, экономической и социальной стабильности, законности и правопорядка, развития равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества. Также одним из возможных юридических решений вопроса преодоления противоправных действий может стать присоединение Российской Федерации к Конвенции

²⁰ По разным оценкам в Российской Федерации 6725 населенных пунктов не подключены к сети Интернет, 67% семей с доходом менее 12 тыс. руб. не имеют доступа к Интернету. URL <https://apparat.cc/network/digital-divide-russia/>.

²¹ URL <http://www.mvd.informost.ru/2012/pdf/part1/1-27.pdf> (дата обращения: 12.03.2019).

²² URL http://e-notabene.ru/nb/article_608.html (дата обращения: 12.03.2019).

²³ URL <https://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1431104/> (дата обращения: 12.03.2019).

²⁴ URL <https://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1521582/> (дата обращения: 12.03.2019).

²⁵ Утв. Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646.

Совета Европы о киберпреступности 2001 г.²⁶

Базовой задачей развития системы электронной демократии должно стать создание функционирующей системы обратной связи между гражданами, институтами гражданского общества и представителями предпринимательского сообщества.

Одним из результатов внедрения электронной демократии должно стать достижение такого общественно-правового порядка, при котором будут существовать гарантии всех граждан Российской Федерации на равный доступ к институтам непосредственной демократии, независимо от их географического нахождения²⁷.

²⁶ URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680081561>.

²⁷ На это, в частности, указывают Е. А. Абросимова, В. В. Гриб, А. Г. Дейнеко и др. См.: Правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2014 г.

Целью развития системы электронной демократии является привлечение к управлению делами государства при помощи ИКТ как можно большего количества граждан и институтов гражданского общества. Однако результат внедрения ИКТ не будет достигнут только увеличением масштаба участия граждан и институтов гражданского общества в управлении делами государства при помощи ИКТ. Должно повыситься качественное измерение механизма реализации права граждан на участие в управлении делами государством, когда органы публичной власти будут учитывать мнение граждан Российской Федерации по наиболее общественно значимым вопросам и принимать на их основе социально обоснованные решения. Результатом этих процессов будет принципиальное изменение эффективности принимаемых органами публичной власти решений.

№ 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» / под общ. ред. М. А. Федотова. М., 2017. С. 208.

Библиографический список

Выступление Председателя ЦИК России В. Е. Чурова «Электронное голосование». URL: http://tag.ikso.org/News_2011/vistupl.htm (дата обращения: 12.03.2019).

Грacheв М. Н., Мадатов А. С. Демократия: методология исследования, анализ перспектив: монография. М., 2004.

Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России: учеб. пособие. 3-е изд. М., 2014.

Комарова В. В. Электронная демократия — миф или реальность // Ученые записки Худжандского государственного университета им. академика Б. Гафурова. Серия: Гуманитарные науки. 2016. № 3 (48).

Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учеб. пособие) / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2016.

Михеева Т. Н. Об актуальных тенденциях в правовом регулировании статуса Общественной палаты Российской Федерации // Юридический мир. 2013. № 5.

Москалева О. В. Опасности, которые таит цифровизация // Жилищное право. 2017. № 10.

Павлушкин А. В., Постников А. Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11.

Правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» / под общ. ред. М. А. Федотова. М., 2017.

Тихомиров Ю. А., Крысенкова Н. Б., Нанба С. Б., Маргушева Ж. А. Робот и человек: новое партнерство // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 5.

Хау Дж. Краудсорсинг. Коллективный разум как инструмент развития бизнеса. М., 2012.

Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1.

Шахрай С. М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд. М., 2017.

Шульга-Морская Т. В. Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России // Адвокат. 2013. № 3.

References

Constitutional and legal foundations of the anti-corruption improvements are expected in Russia and abroad Constitutional and legal foundations of the anti-corruption improvements are expected in Russia and abroad. Ed. by S. A. Avak'yan. Moscow, 2016. 568 p. (In Russ.)

Khabrieva T. Y., Chernogor N. N. The Law in the Conditions of Digital Reality. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 1, pp. 85—102. DOI: 10.12737/art_2018_1_7 (In Russ.)

Khau Dzh. Crowdsourcing: why the power of the crowd is driving the future of business. Moscow, 2012. 288 p. (In Russ.)

Komarova V. V. E-democracy — myth or reality. *Uchenye zapiski Khudzhandskogo gosudarstvennogo universiteta im. akademika B. Gafurova. Seriya: Gumanitarnye nauki*, 2016, no. 3 (48), pp. 44—52. (In Russ.)

Komarova V. V. Forms of direct democracy. 3rd ed. Moscow, 2014. 424 p. (In Russ.)

Legal basis of public control in the Russian Federation: article-by-article scientific and practical commentary to Federal law No. 212-FZ of July 21, 2014 “On the basis of public control in the Russian Federation”. Ed. by M. A. Fedotov. Moscow, 2017. 209 p. (In Russ.)

M. N. Grachev, A. S. Madatov Democracy: research methodology, analysis of prospects Moscow, 2004. 192 p. (In Russ.)

Mikheeva T. N. Current trends in legal regulation of the status of the Public chamber of the Russian Federation. *Yuridicheskiy mir*, 2013, no. 5, pp. 11—13. (In Russ.)

Moskaleva O. V. The dangers of digitalization. *Zhilishchnoe pravo*, 2017, no. 10, pp. 63—71. (In Russ.)

Pavlushkin A. V., Postnikov A. E. Legal Mechanism of Distance Electronic Voting (Feasible Model Analysis). *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2009, no. 11, pp. 5—13. (In Russ.)

Shakhray S. M. Constitutional law of the Russian Federation. 4th ed. Moscow, 2017. 624 p. (In Russ.)

Shul'ga-Morskaya T. V. Electronic voting: experience and prospects of Switzerland and Russia. *Advokat*, 2013, no. 3, pp. 57—72. (In Russ.)

Speech by the Chairman of the Central election Commission of Russia V. E. Churov “Electronic voting”. Available at: http://tag.ikso.org/News_2011/vistupl.htm (accessed 12.03.2019). (In Russ.)

Tikhomirov Yu. A., Krysenkova N. B., Nanba S. B., Margusheva Zh. A. Robot and Human: A New Partnership? *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law = Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, 2018, no. 5, pp. 5—10. DOI: 10.12737/art.2018.5.1 (In Russ.)