

*Гончарова А.А., аспирант,  
Волгоградский государственный университет*

*Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований и Администрации Волгоградской области в рамках научного проекта №16-13-34025*

## ПРАВО ГРАЖДАН НА УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА И ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В СОВРЕМЕННОМ ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

**Аннотация:** статья посвящена соотношению понятий «право граждан на участие в управлении делами государства» и «электронное правительство».

**Ключевые слова:** право граждан на участие в управлении делами государства, электронное правительство, информационное государство

Статья 1 Конституции РФ характеризует наше государство как демократическое. Буквальный перевод с древнегреческого ведет к пониманию демократии как народовластия (др.-греч. δῆμοκρατία – «власть народа», от δῆμος – «народ» и κράτος – «власть»). В науке нет строгих критериев, которые позволили бы признать то или иное государство демократическим, но учёными сформулирован ряд признаков, которым должно соответствовать демократическое государство. Комментируя Конституцию РФ, Л.В. Лазарев отмечает, что «демократизм государства выражается в том, что все его устройство и деятельность должны соответствовать воле народа, а государственные властные решения приниматься большинством народа (или его представителей) при уважении к воле меньшинства и правам человека и гражданина» [5]. Для того, чтобы устройство и деятельность государства соответствовали воле народа, необходимо, чтобы эта воля:

- во-первых, была сформирована;
- во-вторых, была выражена и услышана органами государства.

Народная воля понимается как совокупная воля политически активных граждан, воздействующих на различные управленческие процессы в государстве и обществе и реализацию важных государственных функций [4], поэтому для ее формирования необходимо, чтобы сначала была сформирована воля отдельного гражданина. Здесь необходимо остановиться на нескольких моментах.

1. Первостепенное значение имеет вопрос доступа к информации, которая необходима для создания у граждан представления о сущности вопроса, подлежащего рассмотрению, а впоследствии – разрешению с учетом воли народа. Сегодня мы говорим о формировании новой, электронной модели демократии. В Проекте Концепции развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 года под электронной демократией понимается такая форма организации общественно-политической

деятельности граждан, которая обеспечивает за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) качественно новый уровень взаимодействия граждан друг с другом, с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями и коммерческими структурами. Хотя Концепция не была принята, приведенное определение представляется удачным и отражает главную особенность электронной демократии – применение ИКТ. Учитывая большой потенциал ИКТ для предоставления информации, важно выработать удобный механизм её подачи.

2. В условиях информационного общества тема предоставления гражданам необходимой информации для осуществления народовластия приобретает новую окраску. С появлением сети Интернет и его массовым распространением у граждан не возникает проблем с получением информации, однако остро встает вопрос о ее качестве. Современное общество характеризуется информационной избыточностью, большим количеством информационного мусора, отличить который от действительно полезной информации для формирования у граждан позиции по общественно-значимым вопросам достаточно сложно, особенно с учетом того, что уровень политической и правовой культуры российских граждан оставляет желать лучшего. В литературе в связи с этим высказывается мнение о необходимости пересмотра закрепленного в статье 13 Конституции РФ положения об отсутствии в России официальной идеологии. Так, по мнению А.И. Хуснутдинова, абсолютная деидеологизированность государства в условиях информационного общества опасна [8]. Не настаивая на столь кардинальных переменах в государственно-правовом механизме, считаем необходимым в рамках существующего правового регулирования бороться с упомянутыми выше опасностями. Чтобы избежать опасностей,

которые таит в себе информационное общество, важно, чтобы государство, во-первых, само предоставляло гражданам необходимую достоверную информацию, а во-вторых, в лице своих органов было открыто для диалога с гражданами и институтами гражданского общества.

3. Предоставления достаточного количества информации и обеспечения удобства доступа к ней недостаточно: народная воля может формироваться только при условии высокого уровня политической и правовой культуры граждан, а также наличия у граждан необходимых навыков для использования современных технологий с целью получения информации и последующего участия в демократических процедурах. Гражданин демократического государства должен иметь достаточный уровень образования, политической и правовой культуры, чтобы интерпретировать информацию, на основе нее сформировать свое мнение по тому или иному вопросу, а затем уже с использованием законных демократических механизмов донести ее до власти и общественности.

Что касается выражения народной воли, то оно осуществляется в процессе реализации гражданами своих политических прав, особое место среди которых занимает закрепленное в статье 32 Конституции право граждан на участие в управлении делами государства. В литературе высказывается мнение о том, что право участвовать в управлении делами государства объединяет все другие политические права и свободы [6]. Соглашаясь с мнением М.А. Липчанской, М.С. Зайцев также пишет, что данное право обладает системообразующим воздействием на всю совокупность политических прав, закрепленных в Конституции РФ [4]. Формы реализации конституционного права на участие в управлении делами государства, среди которых – право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме; право на равный доступ к государственной службе; право участвовать в отправлении правосудия; право на обращение в государственные органы; право на участие граждан в общественных объединениях и, в частности, политических партиях; право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований и другие, перечень которых, по справедливому утверждению М.А. Липчанской, является открытым [6], – позволяют гражданам выразить и донести до органов власти свое мнение по тем или иным вопросам, а в конечном счете способствуют пониманию воли народа и её воплощению в государственной политике.

Итак, неотъемлемым признаком демократического государства является закрепление и реализация права граждан на участие в управлении делами государства. В свете актуальности вопроса развития демократии в России и необходимости создания максимально возможных условий для реализации права граждан на участие в управлении делами государства представляется важным вопрос о соотношении данного политического права с таким институтом информационного государства, как электронное правительство.

Свободная энциклопедия Википедия предлагает следующее определение электронного правительства: это способ предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано и максимально возможно используются информационные технологии [9]. Исходя из данного определения, электронное правительство рассматривается как способ предоставления услуг, обладающий определенными характеристиками. Как правило, в литературе также электронное правительство рассматривается только с точки зрения предоставления государственных услуг и таким образом понимается в первую очередь как своеобразное техническое решение, направленное на изменение формы, но не содержания взаимоотношений государства с гражданами и представителями бизнеса. Однако такой подход представляется поверхностным. Как справедливо отмечает Е.Г. Жумаев, «следует отличать правительство, оборудованное электронным интерфейсом (онлайн-овое правительство), от электронного правительства»: «электронное правительство является не затратным частичным технологическим решением, а концепцией осуществления управления государством и элементом масштабного информационного преобразования общества» [3].

Возможность участия граждан в управлении делами государства предполагает в том числе и активное участие в осуществлении государственного и муниципального управления, возможность оказать влияние на его осуществление и участвовать в определении основных направлений его совершенствования. И здесь, по нашему мнению, было бы большой ошибкой строго разделять понятия участия граждан в управлении делами государства и электронного правительства. Представляется, что они должны взаимно дополнять друг друга. Об этом свидетельствует и анализ международных правовых актов в данной сфере.

Так, разработанная Департаментом экономического и социального развития Организации Объ-

диненных Наций методика для определения индекса развития электронного правительства (E-Government Readiness Index) предполагает оценку государства по четырем стадиям развития онлайн-услуг:

1. Начальные информационные услуги.
2. Расширенные информационные услуги.
3. Услуги на основе электронного взаимодействия.
4. Объединенные электронные услуги [2].

Даже начальные информационные услуги (предоставление на сайтах государственных органов информации о государственной политике, деятельности государственных органов, законах, необходимых документах и формах государственных услуг) способствуют реализации права граждан на участие в управлении делами государства, поскольку его реализация предполагает высокий уровень информированности граждан.

В наибольшей степени связь электронного правительства и права граждан на участие в управлении делами государства отражает четвертая стадия развития электронного правительства – стадия предоставления объединенных электронных услуг. На этой стадии правительства запрашивают информацию и мнения от граждан, осуществляется непрерывный обмен информацией, и в конечном счете «правительства создают условия, при которых граждане могут быть более вовлечены в деятельность государственных органов для того, чтобы иметь реальную возможность влиять на принятие решений» [2].

В литературе можно встретить следующее определение: электронное правительство – это изменение внутренних и внешних отношений государственных организаций на основе использования возможностей Интернета, информационных и телекоммуникационных технологий (ИКТ) с целью оптимизации предоставляемых услуг, повышения вовлеченности общества в вопросы государственного управления и совершенствования внутренних

бизнес-процессов [7]. То есть, исходя из данного определения, одним из аспектов функционирования электронного правительства является увеличение степени участия граждан в процессе государственного управления.

Связь электронного правительства и права граждан на участие в управлении делами государства находит свое отражение и в отечественных правовых актах. В государственной программе «Информационное общество (2011-2020 годы)» раздел «Развитие электронного правительства» включает в себя следующие направления реализации, которые создают условия для осуществления гражданами своего права на участие в управлении делами государства:

- развитие и поддержка Единого портала для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения ([www.regulation.gov.ru](http://www.regulation.gov.ru));
- создание сервисов для обеспечения общественного обсуждения и контроля деятельности органов государственной власти;
- создание инструментов общественного управления на муниципальном уровне;
- обеспечение функционирования сайта для открытого общественного обсуждения проектов законодательных актов [1].

Итак, проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что механизмы электронного правительства способствуют реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, а зачастую являются формами его осуществления. Несмотря на то, что основная цель электронного правительства связана с предоставлением государственных услуг, справедливо утверждение о демократической сущности данного сравнительно нового для российской политико-правовой жизни явления.

#### Литература

1. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N313 (ред. от 21.10.2016) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 24.04.2014.
2. Бершадская Л.А., Чугунов А.В. Оценка развития онлайн-услуг государственных органов: возможности применения методики ООН к российской специфике: Труды XIV Всерос. объедин. конф. «Интернет и современное общество» (IMS-2011), Санкт-Петербург, Россия, 2011. С. 155 – 163.
3. Жумаев Ю.Г. Электронное правительство – максимальная эффективность управления государством // Правовые вопросы связи. 2009. N1. С. 12 – 15.

4. Зайцев М.С. Конституционное право граждан РФ на участие в управлении делами государства. Дисс. на соискание ученой степени канд. юр. наук. Волгоград. Академия народного хозяйства и государственной службы при президенте Российской Федерации. 2014. 244 с. [Электронный ресурс] // <http://www.twirpx.com/file/1573454/> (дата обращения: 08.11.2016)

5. Комментарий к Конституции Российской Федерации (под общ. ред. Л.В. Лазарева) – ООО «Новая правовая культура», 2009. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 05.11.2016. Доступ из системы ГАРАНТ // ЭПС «Система ГАРАНТ».

6. Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2012. 58 с.

7. Франгулова Е.В. Сущность концепции «электронное правительство» и мировой опыт ее реализации // Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: Управление, вычислительная техника и информатика. Вып. 1. 2010. С. 10 – 14.

8. Хуснутдинов А.И. К вопросу о конституционном запрете официальной идеологии в условиях современного информационного общества и электронной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2016. N4. С. 10 – 12.

9. Электронное правительство. Свободная энциклопедия Википедия [Электронный ресурс] // [https://ru.wikipedia.org/wiki/Электронное\\_правительство](https://ru.wikipedia.org/wiki/Электронное_правительство) (дата обращения: 08.11.2016)

### References

1. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15.04.2014 N313 (red. ot 21.10.2016) «Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy Rossijskoj Federacii «Informacionnoe obshhestvo (2011-2020 gody)» // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii <http://www.pravo.gov.ru>, 24.04.2014.

2. Bershadskaja L.A., Chugunov A.V. Ocenka razvitija onlajnovyh gosudarstvennyh uslug: vozmozhnosti primeneniya metodiki OON k rossijskoj specifikе: Trudy XIV Vseros. ob#ed. konf. «Internet i sovremennoe obshhestvo» (IMS-2011), Sankt-Peterburg, Rossija, 2011. S. 155 – 163.

3. Zhumaev Ju.G. Jelektronnoe pravitel'stvo – maksimal'naja jeffektivnost' upravlenija gosudarstvom // Pravovye voprosy svjazi. 2009. N1. S. 12 – 15.

4. Zajcev M.S. Konstitucionnoe pravo grazhdan RF na uchastie v upravlenii delami gosudarstva. Diss. na soiskanie uchenoj stepeni kand. jur. nauk. Volgograd. Akademija narodnogo hozjajstva i gosudarstvennoj sluzhby pri prezidente Rossijskoj Federacii. 2014. 244 s. [Jelektronnyj resurs] // <http://www.twirpx.com/file/1573454/> (data obrashhenija: 08.11.2016)

5. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii (pod obshh. red. L.V. Lazareva) – ООО «Novaja pravovaja kul'tura», 2009. [Jelektronnyj resurs]. Data obnovlenija: 05.11.2016. Dostup iz sistemy GARANT // JePS «Sistema GARANT».

6. Lipchanskaja M.A. Uchastie grazhdan Rossijskoj Federacii v upravlenii delami gosudarstva: konstitucionno-pravovoe issledovanie: avtoref. dis. ... dokt. jurid. nauk. Saratov, 2012. 58 s.

7. Frangulova E.V. Sushhnost' koncepcii «jelektronnoe pravitel'stvo» i mirovoj opyt ee realizacii // Vestnik Astrahanskogo gosudarstvennogo tehničeskogo universiteta. Serija: Upravlenie, vychislitel'naja tehnika i informatika. Vyp. 1. 2010. S. 10 – 14.

8. Husnutdinov A.I. K voprosu o konstitucionnom zaprete oficial'noj ideologii v uslovijah sovremennogo informacionnogo obshhestva i jelektronnoj demokratii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2016. N4. S. 10 – 12.

9. Jelektronnoe pravitel'stvo. Svobodnaja jenciklopedija Vikipedija [Jelektronnyj resurs] // [https://ru.wikipedia.org/wiki/Jelektronnoe\\_pravitel'stvo](https://ru.wikipedia.org/wiki/Jelektronnoe_pravitel'stvo) (data obrashhenija: 08.11.2016)

*Goncharova A.A., Postgraduate,  
Volgograd State University*

### THE RIGHT OF CITIZENS TO PARTICIPATION IN STATE AFFAIRS MANAGEMENT AND E-GOVERNMENT IN A MODERN DEMOCRATIC STATE

**Abstract:** the article is devoted to relations between the concepts «the right of citizens to participation in state affairs management» and «e-government».

**Keywords:** the right of citizens to participation in state affairs management, e-government, the information state