

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

© 2015 Вавилов Никита Сергеевич

Марийский государственный университет

424000, Республика Марий Эл, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, д. 1

E-mail: nikitlawyer@rambler.ru

Рассматривается актуальный на сегодняшний день вопрос освещения деятельности органов местного самоуправления в сети Интернет, механизмы правового регулирования создания и функционирования официальных сайтов муниципальных образований в Российской Федерации, анализируются понятия “электронная демократия” и “электронный муниципалитет”, предлагаются пути совершенствования законодательства о местном самоуправлении в части закрепления деятельности электронных муниципалитетов.

Ключевые слова: электронная демократия, электронный муниципалитет, местное самоуправление, местное население, гражданское общество, официальный сайт.

Обеспечение прозрачности, гласности деятельности органов местного самоуправления является важным элементом эффективного функционирования институтов гражданского общества на муниципальном уровне, а также осуществления населением местного самоуправления. По мнению Д.С. Михеева, гласность предполагает открытость и публичность деятельности органов местного самоуправления, широкую информированность населения об этой деятельности, отчеты муниципальных органов власти перед населением, возможность общественного контроля со стороны населения за функционированием органов местного самоуправления, выявление и учет мнения населения при принятии наиболее важных решений по вопросам местного значения, а также возможность граждан влиять на выработку решений властных органов на местном уровне¹. Также А.В. Лагуткин и Л.Ю. Грудцына указывают на то, что в системе отношений гражданского общества процессы передачи, переработки, восприятия информации являются основой для формирования “ближней и дальней перспективы”². В свете нынешних реформ, проводимых федеральными властями, считаем актуальными вопросы освещения деятельности органов местного самоуправления в сети Интернет, поскольку тенденции развития современных общественных отношений диктуют необходимость использования электронных источников информации для повышения степени гласности в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Рассмотрим механизмы регулирования информационной прозрачности ор-

ганов местного самоуправления на примере Республики Марий Эл.

Так, решением Собрания депутатов муниципального образования “Волжский муниципальный район” утверждено Положение об обеспечении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления муниципального образования “Волжский муниципальный район”³, в соответствии с которым каждый орган местного самоуправления обязан обеспечивать доступ к информации о своей деятельности. К такой информации относится информация (в том числе документированная), созданная в пределах своих полномочий органами местного самоуправления или организациями, подведомственными органам местного самоуправления, либо поступившая в указанные органы или организации. Положения, регулирующие механизмы обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления, приняты в следующих муниципальных образованиях Республики Марий Эл: городской округ Город Волжск, городской округ Город Йошкар-Ола, городской округ Город Козьмодемьянск, Волжский, Мари-Турекский, Оршанский, Килемарский, Медведевский, Звениговский, Моркинский, Горномарийский, Новоторьяльский, Куженерский муниципальные районы.

9 февраля 2009 г. вступил в силу Федеральный закон “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления”⁴, установивший основы правового регулирования отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного

самоуправления. Одним из способов обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления является размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети Интернет.

Следует отметить, что автором был найден лишь один муниципальный правовой акт, регулирующий вопросы создания электронного муниципалитета на территории Республики, - Постановление мэра г. Йошкар-Олы Республики Марий Эл от 29 ноября 2004 г. № 3369 "О разработке целевой муниципальной программы "Электронная Йошкар-Ола" на 2005-2010 гг."⁵. Все это свидетельствует о необходимости скорейшей законодательной регламентации вопросов информационной прозрачности органов местного самоуправления.

Как отмечают И.А. Мухачев и Б.Б. Адамоков, первоочередной задачей органов местного самоуправления должно стать обеспечение условий, при которых каждый человек будет иметь реальную возможность влиять на процесс выработки и принятия решений органами и должностными лицами местного самоуправления⁶. Следует согласиться с мнением Т.Н. Михеевой, указывающей, что электронная демократия уравнивает возможности всех граждан - пользователей сети Интернет независимо от места жительства, социальной и профессиональной принадлежности и других критериев, оставляя поле для самореализации наиболее активным и инициативным⁷. Термины "электронная демократия" и "электронный муниципалитет" еще не нашли широкого распространения в государственных органах и органах местного самоуправления.

По нашему мнению, электронная демократия - специфичный механизм влияния граждан на государственную власть и местное самоуправление, реализующийся во Всемирной сети Интернет. В свою очередь, смысловое содержание словосочетания "электронный муниципалитет" не получило широкого распространения, так как начало складываться совсем недавно. Считаем, что термин "электронный муниципалитет" должен подразумевать создание социально ориентированных проектов на базе информационно-коммуникационных технологий на территории муниципалитета с целью достижения открытого диалога местных властей с населением, местными сообществами, а также с целью оказания населению различного рода услуг.

Электронный муниципалитет - это не только официальный сайт муниципального образования, под ним необходимо понимать механизм информационного взаимодействия органов местного самоуправления с населением, институтами гражданского общества, различными организациями по решению вопросов местного значения. Так, О.Н. Ванеев под электронным муниципалитетом понимает информационное взаимодействие органов местного самоуправления с населением и организациями с использованием информационно-коммуникационных технологий, основанное на принципах открытости, доступности и достоверности информации о деятельности органов местного самоуправления, свободы поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности органов местного самоуправления законным способом, соблюдения прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, прав организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации о деятельности органов местного самоуправления⁸. Кроме того, следует согласиться с Д. Сиволовым, который указывает, что, "участвуя в создании "электронного государства", местное самоуправление создает "электронное местное сообщество". И для создания более эффективного местного сообщества на основе современных средств телекоммуникации у муниципальной власти сегодня есть объективные возможности"⁹.

Действительно, использование интернет-технологий в осуществлении местного самоуправления предоставляет ряд преимуществ: 1) повышение качества отношений органов местного самоуправления с населением муниципального образования, институтами гражданского общества, коммерческими структурами; 2) обеспечение круглосуточного доступа к информационным ресурсам, предполагающее сокращение времени на получение необходимой информации; 3) создание альтернативных способов обращения к органам местного самоуправления - реального или электронного; 4) персонализация предоставляемых муниципальных услуг; 5) введение новых площадок в электронном формате для обсуждения актуальных вопросов местного значения, привлечение для их решения местного населения и институтов гражданского общества.

28 января 2002 г. было принято Постановление Правительства РФ № 65 "О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 -

2010 годы)¹⁰, которое положило начало формированию электронного пространства для деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

Для большинства муниципалитетов России не только на уровне городских и сельских поселений, но и на уровне муниципальных районов создание и поддержка сайта, хотя бы только для обозначения своего существования в Интернете, весьма проблематичны в силу жесточайшего дефицита бюджетных средств и отсутствия специалистов по созданию и сопровождению сайтов. Кроме того, как отмечает О.С. Соколова, «федеральное законодательство в информационной сфере никоим образом не соотносено с Законом о местном самоуправлении. Регулирование в данном Законе вопросов деятельности органов местного самоуправления в сфере информатизации не отражает задач, стоящих перед муниципальными образованиями в сфере, не стимулирует муниципалитеты к системной деятельности по формированию основ «электронного муниципального управления»¹¹. Следует также согласиться с мнением С.С. Зенина, который рассматривает возможность применения новых механизмов в реализации форм непосредственного народовластия, в частности публичных слушаний и опроса граждан - электронных публичных слушаний¹².

Если говорить о Республике Марий Эл, то проблема создания интернет-сайтов для всех муниципалитетов, находящихся на территории Республики, до сих пор не решена. Собственные официальные сайты имеют следующие муниципальные образования: городской округ Город Йошкар-Ола, Медведевский, Параньгинский, Новоторьяльский, Моркинский, Горномарийский, Звениговский муниципальные районы. На сайтах данных муниципальных образований пользователь может ознакомиться с историей создания муниципального образования, структурой органов местного самоуправления муниципальных районов, нормативно-правовыми актами, регулирующими организацию и деятельность органов местного самоуправления и касающимися вопросов местного значения, графиком приема должностных лиц, выйти на официальный портал предоставления государственных и муниципальных услуг, а также написать органам местного самоуправления обращение в электронном виде.

Городской округ Город Волжск, Куженерский, Мари-Турекский, Волжский, Килемарский, Оршанский, Сернурский, Советский, Юринский

муниципальные районы собственных официальных сайтов не имеют. Информацию о структуре и деятельности органов местного самоуправления вышеуказанных муниципальных районов можно найти на официальном интернет-портале Республики Марий Эл (<http://portal.mari.ru>) во вкладке «местное самоуправление». Информация, которую может найти пользователь о данных муниципальных образованиях, сводится лишь к структуре органов местного самоуправления, порядку приема и рассмотрения обращений граждан. Следует согласиться с Е.А. Незнамовой, отмечающей необходимость размещения на официальном интернет-сайте муниципального образования информации об органах местного самоуправления, возможностях населения по участию в управлении, об организации работы населения с депутатами и представителями органов местного самоуправления в режиме «вопрос-ответ»¹³.

Правотворческую политику муниципальных образований невозможно подвести под один знаменатель, поскольку местное самоуправление осуществляется, в числе прочего, с учетом местных особенностей той или иной территории, однако некоторые муниципальные образования сделали многое для эффективного функционирования электронных муниципалитетов. Так, решением Совета депутатов городского поселения Мытищи Московской области¹⁴ утверждено отдельное положение, регулирующее порядок размещения проектов муниципальных правовых актов на официальном сайте муниципального образования, при этом подлежат общественному обсуждению проекты, затрагивающие права и свободы человека и гражданина, основные направления социально-экономического развития муниципального образования, представляющие общественный интерес и имеющие особую социальную значимость для населения. Проекты размещаются на сайте только после прохождения экспертизы в Мытищинской городской прокуратуре. Решением Совета депутатов городского округа Краснознаменск Московской области утвержден порядок размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера на официальном сайте муниципального образования¹⁵, а постановлением главы городского округа Фрязино Московской области введены требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальным сайтом муниципального образования¹⁶.

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что приоритетным направлением в деятельности электронных муниципалитетов, наряду с качественным и оперативным предоставлением муниципальных услуг, должна быть информационная связь местных властей с населением, т.е. оперативное информирование населения о деятельности муниципалитета. На федеральном уровне необходимо установить конкретные требования к официальным сайтам муниципальных образований, а именно к объему информации, находящейся на сайте, возможности отправления обращений граждан в электронном виде муниципальным органам. Для успешного внедрения интернет-технологий в деятельность органов местного самоуправления всем муниципальным образованиям Российской Федерации необходимо осуществлять трансляцию заседаний представительных органов местного самоуправления и проводимых публичных слушаний в сети Интернет.

В указанных целях следует дополнить ст. 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», регулирующие вопросы местного значения, пунктом «Информационное освещение деятельности местной администрации в сети Интернет». Для повышения прозрачности в деятельности представительного органа муниципального образования в ст. 35 «Представительный орган муниципального образования» Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимо включить ч. 11.2, изложив ее в следующей редакции: «11.2. Представительный орган муниципального образования обязан публиковать ежегодный отчет о проделанной работе в сети Интернет».

¹ *Михеев Д. С.* Об отдельных аспектах в правовом регулировании принципа гласности местного самоуправления // Закон и право. 2009. № 3. С. 35.

² *Грудцына Л. Ю., Лагуткин А. В.* Роль информации в управлении гражданским обществом: философские и правовые аспекты // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 30.

³ Об утверждении положения об обеспечении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления муниципального образования «Волжский муниципальный район»: решение Собрания депутатов муниципального образования «Волжский муниципальный район» Республики Марий Эл от 18 апр. 2012 г. № 31-8 // Волжские вести. 2012. 17 мая. (№ 20).

⁴ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон от 9 февр. 2009 г. № 8-ФЗ: офиц. текст принят Гос. Думой 21 янв. 2009 г.: по состоянию на 1 янв. 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

⁵ Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁶ *Мухачев И. В., Адамоков Б. Б.* Онлайн-обсуждение проекта устава муниципального образования, его изменений и дополнений // Общество и право. 2012. № 4 (41). С. 73.

⁷ *Михеева Т. Н.* Об актуальных тенденциях в правовом регулировании статуса Общественной палаты Российской Федерации // Юридический мир. 2013. № 5. С. 12.

⁸ *Ванев О. Н.* Электронный муниципалитет: пути информационного взаимодействия органов местного самоуправления с населением // Современное право. 2010. № 4. С. 62.

⁹ *Сиволов Д.* Роль муниципальной власти в создании «электронного государства» в России // Муниципальная власть. 2010. № 6. С. 67.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2002. 4 февр. (№ 5). Ст. 531.

¹¹ *Соколова О. С.* Административно-правовое регулирование муниципальных информационных отношений // Административное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 90.

¹² *Зенин С. С.* Применение информационных технологий в осуществлении населением местного самоуправления // LEX RUSSICA. 2008. № 5. С. 1223.

¹³ *Незнамова Е. А.* Местное самоуправление: прошлое, настоящее, будущее: монография. Москва, 2009. С. 203.

¹⁴ Об утверждении Положения «О размещении проектов муниципальных правовых актов городского поселения Мытищи на «Официальном сайте органов местного самоуправления»»: решение Совета депутатов городского поселения Мытищи Московской области от 31 мая 2012 г. № 33/3 // Родники. 2012. № 77 (спецвыпуск).

¹⁵ Об утверждении «Порядка размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы в органах местного самоуправления городского округа Краснознаменск Московской области на официальном сайте органов местного самоуправления городского округа Краснознаменск Московской области и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования»: решение Совета депутатов городского округа Краснознаменск Московской области от 31 окт. 2013 г. № 145/11 // Новости Краснознаменска. 2013. № 43.

¹⁶ Об утверждении «Требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальным сайтом муниципального образования городской округ Фрязино Московской области в сети Интернет»: постановление главы городского округа Фрязино Московской области от 29 июня 2010 г. № 373. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».