

**ПРАВА**  
**LAW**

УДК 342.55  
<https://doi.org/10.29235/2524-2369-2022-67-3-320-331>

Поступила в редакцию 22.04.2022  
Received 22.04.2022

**Т. М. Киселёва**

*Белорусский государственный университет, Минск, Беларусь*

**ЭЛЕКТРОННЫЙ МУНИЦИПАЛИТЕТ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ:  
СУЩНОСТЬ, СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

**Аннотация.** Информационные технологии в настоящее время активно используются для осуществления местными органами власти своих функций, обеспечения непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения, установления новых форм взаимодействия государства и населения. Весь комплекс соответствующих отношений составляет сложный институт электронного муниципалитета, который для эффективного функционирования нуждается в научной разработке. В Республике Беларусь содержание электронного муниципалитета имеет свои особенности в связи с наличием двух самостоятельных систем на местном уровне – системы местного управления и системы местного самоуправления. На данный момент в Беларуси реализуются такие элементы электронного муниципалитета, как представительство местных органов в сети Интернет, электронные обращения, электронное нормотворчество. Анализ указанных отношений свидетельствует о необходимости совершенствования законодательства и практики. Не реализуются формы, связанные с непосредственным участием населения местных территорий, – электронные выборы, электронное голосование, электронные приемные государственных органов, электронные собрания и т. д. Решением ряда выявленных проблем могут стать разработка и введение в эксплуатацию Единого портала местного самоуправления. Функционирование Портала решит проблему слабой представленности местных представительных органов в онлайн-пространстве, станет основой для развития электронного нормотворчества, а со временем – электронных выборов, электронных референдумов, электронных собраний и иных форм электронной прямой демократии на местном уровне.

**Ключевые слова:** электронный муниципалитет, элементы электронного муниципалитета, электронные обращения, электронное нормотворчество, онлайн-приемные, электронные выборы

**Для цитирования:** Киселёва, Т. М. Электронный муниципалитет в Республике Беларусь: сущность, состояние и перспективы развития / Т. М. Киселёва // Вест. Нац. акад. наук Беларуси. Сер. гуманитар. наук. – 2022. – Т. 67, № 3. – С. 320–331. <https://doi.org/10.29235/2524-2369-2022-67-3-320-331>

**Tatsiana M. Kisialiova**

*Belarusian State University, Minsk, Belarus*

**ELECTRONIC MUNICIPALITY IN THE REPUBLIC OF BELARUS:  
ESSENCE, STATE AND DEVELOPMENT PROSPECTS**

**Abstract.** Information technology is an important part of government at the local level. Also, information technologies make it possible for citizens to participate in the management of local life. These relations constitute an electronic municipality (E-municipality). An electronic municipality cannot be effectively used without a scientific base. In the Republic of Belarus, the electronic municipality has specifics due to the presence of two independent systems at the local level – the system of local government and local self-government. At the moment, such elements of an electronic municipality as the representation of local authorities on the Internet, electronic appeals, electronic rulemaking are working in Belarus. However, there are problems in their work. The following forms are not used: electronic elections, electronic voting, electronic reception offices of authorities, electronic meetings, etc. The development and commissioning of a Unified portal of local self-government will be able to solve these problems. The portal will solve the problem of poor representation of local authorities in the online space, will become the basis for the development of electronic rule-making, and eventually – electronic elections, electronic referendums, electronic meetings and other forms of electronic direct democracy.

**Keywords:** electronic municipality, elements of electronic municipality, electronic appeals, electronic rule-making, online offices, electronic elections

**For citation:** Kisialiova T. M. Electronic municipality in the Republic of Belarus: essence, state and development prospects. *Vestsi Natsyonal'noi akademii navuk Belarusi. Seriya humanitarnykh navuk = Proceedings of the National Academy of Sciences of Belarus. Humanitarian Series*, 2022, vol. 67, no. 3, pp. 320–331 (in Russian). <https://doi.org/10.29235/2524-2369-2022-67-3-320-331>

**Введение.** Информационные технологии в настоящее время становятся неотъемлемой частью жизни в большинстве современных государств. Новые инструменты не просто упрощают уже сложившиеся процедуры, но и позволяют создавать новые связи между государством и обществом на республиканском и местном уровне. Однако эффективное использование технологий без научного осмысления соответствующих процессов невозможно, что определяет важность научных исследований в указанной сфере.

Вопросы использования информационных технологий на уровне местной власти и развитие электронного муниципалитета на данный момент особенно популярны в Российской Федерации, где на протяжении десятилетия данные проблемы постоянно находятся под пристальным вниманием ученых – правоведов, политологов, социологов, экономистов. Рассматриваются как вопросы понимания сущности электронного муниципалитета, так и отдельные аспекты реализации на практике данной концепции (К. С. Дронова, И. Р. Аминов [1], О. Н. Ванеев [2], А. Ф. Зялалова [3] и др.). В Республике Беларусь концепция электронного муниципалитета не разработана, хотя правоведы обращают внимание на данные проблемы. Если ранее вопросы, связанные с использованием информационных технологий в деятельности местных исполнительных и представительных органов, являлись лишь частью более крупных тем (нормотворческой деятельности, избирательных отношений и т. д.), то сейчас стали появляться самостоятельные исследования, непосредственно посвященные осуществлению местного самоуправления в условиях цифровизации (Г. А. Василевич [4], Г. Г. Куневиц [5], И. В. Шахновская [6]). Однако для формирования и реализации на практике целостной концепции электронного муниципалитета необходимым является комплексный подход к изучению данных вопросов, включая исследование всех элементов электронного муниципалитета. Кроме того, следует учитывать особенности организации местной власти в Республике Беларусь – существование двух относительно независимых систем на местном уровне (местного управления и самоуправления), которые в разной степени вовлечены в процессы цифровой трансформации.

Существующие проблемы определяют необходимость проведения исследований по вопросу понимания сущности электронного муниципалитета и реализации его элементов на практике.

Цель статьи – заложение основ концепции электронного муниципалитета в Республике Беларусь и разработка рекомендаций по реализации данной концепции на практике. Достижение цели возможно с помощью определения сущности и элементов электронного муниципалитета, оценки степени реализации отдельных инструментов электронного муниципалитета в Республике Беларусь, разработки рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства и правоприменительной практики в указанной сфере.

**Основная часть.** Если обратиться к вопросу определения сущности электронного муниципалитета, то можно увидеть, что в литературе нет общепризнанного подхода. Различные авторы делают акцент на отдельных элементах электронного муниципалитета. Одни ученые, такие, как И. Р. Аминов, К. С. Дронова, рассматривают электронный муниципалитет в качестве новой формы организации деятельности органов муниципальной власти [1, с. 62], другие, например, О. Н. Ванеев, – как информационное взаимодействие органов местного самоуправления с населением и организациями с использованием информационно-коммуникационных технологий [2, с. 62]. Представляет интерес подход А. Ф. Зялаловой, которая указывает на двойственный характер электронного муниципалитета. Она подчеркивает, что, с одной стороны, электронный муниципалитет представляет собой информационную площадку, позволяющую реализовывать функции местных органов власти, а с другой – площадку для участия граждан в решении вопросов местного значения посредством информационных технологий (обращения в интернет-приемные муниципальных служащих, участия в электронных референдумах, голосованиях, реализации

собственных интересов за счет опосредованного обращения к органам местного самоуправления для получения муниципальных услуг разного характера) [3, с. 198].

Для понимания сущности электронного муниципалитета важно учитывать этот двойственный характер, поскольку реализация данной концепции в полной мере невозможна при неравномерном развитии технических возможностей местных органов власти и новых форм участия граждан в местном управлении и самоуправлении.

Реализация концепции электронного муниципалитета в Республике Беларусь имеет специфику, связанную со способом организации власти на местах. В Беларуси на местном уровне действуют две относительно самостоятельные системы – местное управление и местное самоуправление. Местные органы власти не находятся в прямом подчинении, но взаимодействуют по различным вопросам. При этом местные исполкомы и администрации включаются в систему исполнительной власти и, соответственно, в систему электронного правительства. В то же время территориальные пределы деятельности этих органов указывают на необходимость включения их также в систему электронного муниципалитета. Более того, без охвата местного управления концепция электронного муниципалитета в Республике Беларусь будет неполной, лишенной отдельных составляющих (например, системы местных электронных услуг).

Важно понимать, что целью реализации концепции электронного муниципалитета должно являться не столько упрощение существующих процедур и механизмов решения вопросов местного значения государственными органами, сколько создание открытого местного управления и самоуправления, более активного привлечения общественности к решению вопросов местной жизни.

Представляется, что электронный муниципалитет в Республике Беларусь следует понимать как совокупность отношений по внедрению и использованию информационных технологий, позволяющих эффективно и оперативно решать вопросы местного значения населением соответствующих территорий непосредственно или через местные представительные органы и органы местного управления в установленных законодательством и сложившимися на практике формах.

Электронный муниципалитет представляет собой сложную систему, объединяющую различные группы отношений, связанных с осуществлением власти на местах или участием населения в решении вопросов местного значения с применением информационных технологий. В качестве составных элементов электронного муниципалитета можно выделить отношения, связанные с использованием:

- 1) систем электронного документооборота в местных органах власти;
- 2) систем электронного нормотворчества;
- 3) систем информирования населения о деятельности местных органов власти;
- 4) систем электронных обращений в местные органы власти, деятельности интернет-приемных;
- 5) систем электронного голосования при проведении местных выборов и референдумов;
- 6) электронного инициирования проведения местных референдумов, собраний, отзыва депутата, а также выдвижения кандидатов в депутаты местных представительных органов;
- 7) электронной инициативы по принятию решений местных органов власти;
- 8) систем электронных местных собраний и онлайн-обсуждений вопросов местного значения и др.

Что касается правовых основ электронного муниципалитета в Республике Беларусь, то специального регулирования на данный момент не существует. Отдельные элементы электронного муниципалитета получили закрепление в законодательных и подзаконных актах. Центральным актом следует считать Государственную программу «Цифровое развитие Беларуси» на 2021–2025 гг., утвержденную постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 февраля 2021 г. № 66. Данная программа в отличие от предыдущей содержит отдельную главу, посвященную вопросам развития информационных технологий на местном уровне (при этом термин «электронный муниципалитет» в ней не используется). Однако подпрограмма «Региональное цифровое развитие» (глава 7) касается вопросов развития в государстве технологии «умных городов», что в первую очередь затрагивает вопросы местного управления, но не самоуправления. Тем самым значительная часть электронного муниципалитета остается за пределами государственной по-

литики по становлению электронного государства. В качестве результата реализации предусмотренных мероприятий заявлено построение современной, отвечающей технологическим вызовам системы управления регионами. При этом отдельные результаты (такие, как организация информационного взаимодействия, включая выстраивание обратной связи с гражданами; организация участия граждан в управлении городом) могут и должны распространяться также на систему местного самоуправления. Однако согласимся с Г. Г. Куневичем, что «в Республике Беларусь ИКТ развиваются на республиканском уровне, а местный уровень является вторичным» [5, с. 27]. Такой подход явно прослеживается при анализе правового регулирования соответствующих отношений.

Для понимания состояния и определения перспектив развития электронного муниципалитета следует остановиться подробнее на осуществлении отдельных отношений, входящих в его содержание.

Важной составляющей электронного муниципалитета является система информирования населения о деятельности местных органов власти. В настоящее время распространенной формой такого информирования является функционирование сайтов государственных органов в сети Интернет. Согласно пп. 1.1 Указа Президента Республики Беларусь «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» от 1 февраля 2010 г. № 60 государственные органы и организации обязаны размещать информацию о своей деятельности в сети Интернет на официальных сайтах этих органов и организаций либо на соответствующих страницах официальных сайтов вышестоящих государственных органов и организаций. Однако местные Советы депутатов собственных сайтов не имеют, хотя и являются государственными органами. Вся информация, касающаяся их функционирования, размещается на отдельных страницах сайтов соответствующих или вышестоящих исполнительных комитетов – органов местного управления. При этом за наполнение данных страниц отвечают также органы местного управления.

Такая ситуация приводит к ряду отрицательных последствий. В первую очередь это касается узкого круга материала, размещаемого на таких страницах. Как правило, информация о местном Совете ограничивается его составом, полномочиями и контактными данными, что не способствует открытости данных органов. Помимо этого, сложившаяся практика может негативно отразиться на уровне правовой и политической культуры граждан, которые могут сделать ошибочный вывод о соподчиненности и несамостоятельности местных Советов депутатов.

При этом следует признать, что на существующем уровне развития информационных технологий простого размещения информации на официальных сайтах уже недостаточно. Государственным органам надо использовать новые средства для коммуникации, позволяющие вести с населением диалог по тем или иным вопросам, получать своевременную обратную связь на принятые решения. Согласимся с мнением И. В. Шахновской, что «для обеспечения максимальной реализации принципа транспарентности органов власти необходимо задействовать и сторонние ресурсы, имеющие максимальную пользовательскую аудиторию (социальные сети, мессенджеры)» [6, с. 56]. Полагаем, что использование таких ресурсов продемонстрирует открытость органов местной власти, их готовность к диалогу и развитию.

Одной из форм подобного взаимодействия является система электронных обращений, которая функционирует в Республике Беларусь в качестве обязательной для государственных органов с 2011 г. В соответствии с Законом Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» направление электронных обращений может осуществляться одним из двух способов – через специальную рубрику, размещенную на официальном сайте государственного органа, и через электронную почту. Анализ сайтов государственных органов показывает, что в подавляющем большинстве случаев используется специальная рубрика. Этой же практики придерживаются местные исполнительные органы, но не местные Советы депутатов. Как уже отмечалось, местные Советы депутатов не имеют собственных сайтов, поэтому фактически создание и размещение рубрики зависят от желания местных исполнительных органов. На данный момент существует несколько способов организации приема электронных обра-

щений в местные Советы депутатов: использование специальной формы для местного Совета, использование формы исполкома с указанием в качестве адресата местного Совета депутатов, направление обращения на адрес электронной почты. Интересно, что форма обращения в Минский городской Совет депутатов не содержит такой обязательный реквизит обращения, как адрес заявителя, что на практике может привести к оставлению обращения без рассмотрения, поскольку оно не соответствует установленной форме, в то время как аналогичная форма Минского городского исполнительного комитета содержит все необходимые реквизиты. В ряде случаев (что характерно для органов первичного уровня) информация о порядке направления электронных обращений в принципе отсутствует. Сложившаяся ситуация не соответствует тем задачам, которые ставит перед собой Республика Беларусь в сфере развития информационного общества и электронного государства.

Важной составляющей электронного муниципалитета являются системы электронного нормотворчества, предусматривающие использование информационных технологий на различных стадиях нормотворческого процесса местных органов власти. В Республике Беларусь действует АИС НРПА – информационная система, обеспечивающая автоматизацию электронного информационного взаимодействия государственных органов (организаций) в рамках определенных этапов нормотворческого процесса. Согласно положениям Указа Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2020 г. № 415 «О повышении оперативности и качества нормотворческой деятельности», с 1 июля 2022 г. нормотворческая деятельность государственных органов (организаций) в полном объеме должна осуществляться посредством использования автоматизированной информационной системы по обеспечению нормотворческого процесса (АИС «Нормотворчество»).

Информационные технологии используются также при публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов и официальном опубликовании актов местных органов власти. Согласно ст. 7 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах», по решению Президента, иных субъектов законодательной инициативы, нормотворческого органа (должностного лица) либо государственного органа (организации), осуществляющих подготовку проекта нормативного правового акта, проект может быть вынесен на публичное обсуждение в глобальной компьютерной сети Интернет на сайте «Правовой форум Беларуси», а также путем парламентских слушаний, в средствах массовой информации либо иными способами, не противоречащими законодательству. Прямого указания на необходимость публичного обсуждения каких-либо проектов актов местных органов власти в законе не содержится. В Законе Республики Беларусь от 4 января 2021 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» закреплены нормы, определяющие возможность организации публичного обсуждения проектов решений местных Советов депутатов без указания конкретных способов (пп. 3.8 ст. 15). При этом аналогичных норм относительно проектов решений местных исполкомов и администраций нет. В Уставе города Минска, утвержденном решением Минского городского совета депутатов от 26 июня 2001 г. № 193, также определено, что решения Совета по наиболее важным вопросам могут приниматься после предварительного обсуждения их жителями города в порядке, предусмотренном законодательством. Проекты могут выноситься на публичное обсуждение по решению Минского городского Совета депутатов, а организация такого обсуждения возлагается на Президиум Совета.

На практике обсуждение проектов решений местных органов власти организуется не часто. На Правовой форум Беларуси ([forumpravo.by](http://forumpravo.by)) проекты решений местных органов на обсуждение не выносились. Фактически на местном уровне на публичное обсуждение выносятся планы градостроительной деятельности и отчеты воздействия на окружающую среду, т. е. те вопросы, обсуждение которых обязательно в соответствии с законодательством.

Требуется совершенствования процедура официального опубликования решений местных исполнительных и представительных органов. В Республике Беларусь официальное опубликование актов в сети Интернет осуществляется на Национальном правовом Интернет-портале ([pravo.by](http://pravo.by)). Согласно Закону «О нормативных правовых актах», на портале подлежат официальному опубликованию все нормативные правовые акты, за исключением решений местных Советов депута-

тов первичного территориального уровня, исполнительных комитетов первичного территориального уровня и местных администраций, которые могут быть опубликованы в официальных периодических печатных изданиях и (или) на интернет-сайтах вышестоящих государственных органов. На практике для официального опубликования решений местных органов первичного уровня официальные сайты местных органов власти ни базового, ни областного территориального уровня на настоящий момент не используются.

Еще одним проблемным вопросом является срок официального опубликования актов местных органов власти. Анализ практики официального опубликования показывает, что между принятием акта и его опубликованием может пройти больше месяца. К примеру, Решение Поставского районного Совета депутатов от 29 декабря 2021 г. № 169 «Об изменении решения Поставского районного Совета депутатов от 29 декабря 2020 г. № 110» внесено в Национальный реестр правовых актов 8 февраля 2022 г., опубликовано – 22 февраля 2022 г. Сложившаяся практика не способствует эффективному исполнению решений местных органов. Данное обстоятельство свидетельствует о необходимости установления четких сроков для опубликования нормативных правовых актов органов различного уровня.

Электронные государственные услуги также являются одним из элементов электронного муниципалитета. В Республике Беларусь отдельные услуги, традиционно предоставляемые на местах, можно получить через сеть Интернет с помощью Единого портала электронных услуг. Однако в большинстве случаев получение таких услуг требует не только регистрации на портале, но и наличия электронной цифровой подписи или уникального идентификатора (специального логина и пароля).

Например, для того чтобы получить сведения о размере получаемой пенсии в отношении себя, гражданину необходимо предварительно приобрести средство электронной цифровой подписи в Республиканском удостоверяющем центре или уникальный идентификатор, а также пройти аутентификацию на портале. Если пенсионер один раз обращается за такой информацией, то объективно ему проще непосредственно обратиться в уполномоченный орган за соответствующими сведениями. Безусловно, развитие практики использования ID-карт решит данную проблему, так как гражданам не потребуется дополнительно получать электронную цифровую подпись, однако для распространения карт требуется время.

Кроме того, отдельные услуги можно получить через иные механизмы. Так, записаться на прием к врачу возможно на специальном сайте (<https://talon.by>). На сайте Минского городского исполнительного комитета (<https://minsk.gov.by>) можно записаться на подачу заявления о вступлении в брак в торжественной обстановке в любом отделе ЗАГС г. Минска и во Дворце гражданских обрядов.

Электронные услуги в Беларуси не концентрируются на одном портале, что усложняет процедуру их поиска и использования.

В Республике Беларусь остаются не реализованными такие элементы электронного муниципалитета, как электронные выборы, электронный референдум, электронные собрания, интернет-приемные должностных лиц местных органов власти и др. Таким образом, граждане практически исключены из отношений, составляющих содержание электронного муниципалитета. На данный момент у населения имеется возможность направлять электронные обращения, получать информацию о деятельности местных органов власти в том объеме, который определил необходимым сам орган, а также участвовать в публичном обсуждении проектов решений местных органов власти (при условии, что эта процедура реализуется). Безусловно, без обеспечения условий для активного участия общественности в решении вопросов местного значения говорить о реализации концепции электронного муниципалитета не представляется возможным. При игнорировании данных отношений электронный муниципалитет сужается до технического обеспечения деятельности местных органов власти. В таком понимании целью построения электронного муниципалитета будет выступать совершенствование государственного механизма, а не обеспечение открытости местных органов власти, т. е. государство развивается для государства, а не для граждан, что недопустимо в условиях демократического режима.

Представляется, что в ближайшее время основным направлением развития электронного муниципалитета в Республике Беларусь должна стать активизация участия общественности и местных представительных органов в решении вопросов местного значения за счет развития информационных технологий. В качестве комплексного решения существующих пробелов могут стать разработка и введение в эксплуатацию Единого портала местного самоуправления (далее – Единый портал, Портал).

Единый портал местного самоуправления сможет решить ряд проблем – обеспечить полноценное представительство местных Советов депутатов в сети Интернет, установить новые формы взаимодействия депутатов и избирателей соответствующих округов, предоставить возможность гражданам непосредственно в удаленной форме участвовать в осуществлении местного самоуправления, в целом повысить интерес граждан к местному самоуправлению, особенно среди молодого населения. В ряде случаев обосновано использование возможностей Единого портала для обеспечения связи между населением и местными исполнительными органами.

Необходимость создания новой платформы обуславливается рядом факторов. Важно понимать, что совершенствование страниц местных представительных органов на сайтах местных исполкомов не сможет в полной мере решить выявленные проблемы, поскольку ведение этих страниц все также будет находиться под ответственностью органов местного управления. Кроме того, размещение инструментов электронного муниципалитета на различных ресурсах усложнит их эксплуатацию (так как потребуются дополнительные средства), а также их поиск и использование заинтересованными лицами. Создание единой площадки полностью соответствует обозначенному в Государственной программе «Цифровое развитие Беларуси» на 2021–2025 гг. подходу, в соответствии с которым в качестве преимущественного направления развития государственного управления в современных условиях определено создание единого информационного пространства.

Единый портал местного самоуправления может стать платформой для представительства местных Советов депутатов различного уровня в сети Интернет путем размещения широко круга информации, касающейся деятельности данных органов, а также результатов работы в округе депутатов. Например, Портал может использоваться для размещения депутатами отчетов о своей деятельности в округе, результатов выполнения поручений избирателей и т. д. Полагаем, что на Портале также полезным было бы размещение «программ победивших кандидатов, с которыми они шли на выборы», как предлагает Г. А. Василевич [4, с. 24].

Полезной формой опосредованного участия граждан в решении вопросов местного значения может стать организация онлайн-трансляций заседаний местных органов власти через Единый портал. Вполне допустимо, чтобы на первых этапах обеспечивалась трансляция только тех заседаний, на которых решаются важнейшие вопросы. В Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» можно предусмотреть, что трансляции заседаний местных Советов депутатов в обязательном порядке будут осуществляться только при обсуждении наиболее важных вопросов (например, при реализации исключительной компетенции местных Советов депутатов), а в остальных случаях – по решению самого Совета или требованию не менее 1/3 избирателей соответствующей административно-территориальной единицы. С течением времени и развитием цифровизации трансляции заседаний должны стать обыденностью.

Важно, чтобы трансляции не ограничивались выполнением исключительно информационной функции, но также избирателям обеспечивалась возможность коммуницировать со своим депутатом – задавать ему вопросы по повестке дня, уточнять его позицию по тому или иному вопросу, предлагать выступить с новыми вопросами и замечаниями и т. д. Решить вопрос с идентификацией личностей избирателей возможно при использовании ID-карт или электронных цифровых подписей. Однако доступ к трансляции без возможности коммуникации должен быть открыт для всех заинтересованных лиц, а не только для избирателей.

Создание Единого портала местного самоуправления позволит решить проблему направления электронных обращений в местные представительные органы, а также создаст основу для внедрения системы интернет-приемных местных органов власти. Интернет-приемные призваны не только

принимать текстовые обращения, но и предоставлять возможность личного общения с депутатами или должностными лицами местных исполнительных органов в онлайн-формате. Такое общение имеет ряд преимуществ по сравнению с электронными обращениями – граждане имеют возможность в ходе беседы уточнить свой вопрос или предложение, объяснить свою позицию, разъяснить неясности и т. д.

Кроме того, Единый портал местного самоуправления позволит усовершенствовать отдельные стадии нормотворческой деятельности местных органов власти, в том числе предполагаемое участие граждан. К примеру, Единый портал может стать платформой для официального опубликования решений местных Советов депутатов всех уровней. Кроме того, следует предоставить гражданам возможность через Портал направлять предложения по вопросам разработки и принятия решений местных Советов депутатов, уточнив процедуру такого направления, а также участвовать в публичном обсуждении проектов решений, давать оценку реализации принятых решений. Использование инструментов электронного муниципалитета в данных отношениях поможет «оживить» соответствующие положения законодательства, установить новые связи между местными органами власти и общественностью, повысить качество нормотворческой деятельности на местном уровне.

Важной считаем организацию обсуждения проектов местных бюджетов, что уже осуществляется в зарубежных странах. Например, в Эстонии с 2013 г. процедура принятия и утверждения бюджета стала открыта для граждан сначала только в городе Тарту, а затем и в иных муниципалитетах. Для организации обсуждения местных бюджетов используется информационная система для местных органов власти VOLIS (volis.ee), которая позволяет проводить сессии и заседания в режиме онлайн, а также вовлекать население соответствующих территорий в решение вопросов местного значения. Полагаем, что данная практика представляет интерес для Республики Беларусь, поскольку на данный момент представители общественности исключены из процедуры разработки и утверждения местных бюджетов. Привлечение граждан к обсуждению указанных вопросов гарантировало бы реальный учет интересов населения, что приведет к повышению доверия к местной власти со стороны общественности, установлению партнерских отношений. Использование Единого портала позволит упростить и удешевить процедуру получения и обработки мнения общественности.

Развитие информационных технологий предоставляет большие возможности для совершенствования избирательного процесса и процедуры проведения референдума. Не случайно все большую популярность в мире получают институты электронных выборов и электронного референдума. При этом не следует сужать сущность данных институтов, понимая их только как использование информационных технологий на стадии голосования и подсчета голосов. Развитие цифровизации дает возможность внедрять новые инструменты на всех стадиях выборов и референдума. Элементами электронных выборов и электронного референдума могут быть автоматическое определение избирательных округов, автоматическое формирование списков избирателей/участников референдума, электронный сбор подписей за выдвижение кандидатов или инициативу проведения референдума, проведение агитации в сети Интернет, а также электронное голосование и автоматический подсчет голосов.

Внедрение системы идентификации личности в сети Интернет с помощью ID-карт позволяет прогнозировать возможность введения в действие системы электронного голосования по выборам, референдуму, отзыву депутатов. На местном уровне данная процедура также может быть реализована на Едином портале местного самоуправления. При условии организации электронной идентификации Портал также может использоваться как платформа для сбора голосов по выдвижению кандидатов, инициированию местного референдума, отзыва депутата, а также для организации удаленных встреч кандидатов с избирателями, проведения агитации по выборам или референдуму и т. п.

Безусловно, внедрение в практику инструментов электронных выборов и электронного референдума предполагает принятие комплекса мер правового, организационного и технического характера. Существует необходимость в легализации использования информационных технологий

на различных стадиях, закреплении правил их использования. Для этого первоначально важно разработать те технические средства, которые будут использоваться. Учитывая важность избирательных отношений и отношений по проведению референдума, необходимо проводить мероприятия по разъяснению порядка использования соответствующих технологий, существующих средств защиты от несанкционированного доступа к ним, а также обеспечить доступ к информационным технологиям тем гражданам, у которых его нет.

Внедрение электронных выборов и электронного референдума повлечет изменения в содержании избирательного права. Например, Я. В. Антонов полагает, что «для реализации электронного голосования потребуются конституционные изменения для уточнения содержания основных конституционных принципов выборов, возможно, даже вплоть до их коренного пересмотра и принятия впоследствии принципиально новых правовых актов» [7, с. 6]. Согласимся, что использование информационных технологий скажется на понимании принципов избирательного права. Например, потребует уточнения принцип равенства, который должен будет включать также равенство возможностей при организации электронного голосования. Таким образом, каждому избирателю вне зависимости от его знаний и умений использования современных технологий, наличия необходимых средств (например, доступа к сети Интернет, современного компьютера и т. п.) должен быть обеспечен фактический доступ к инструментам электронных выборов (электронного референдума). Такой доступ не должен ограничиваться стадией голосования, но и включать доступ избирателя ко всей информации по выборам или референдуму, распространяемой в сети Интернет, возможность участия в удаленном выдвижении кандидатов, сборе подписей, участия в электронной агитации и т. п. В переходный период при сочетании традиционных и электронных выборов и референдумов принцип равенства должен предполагать равенство голосов, отданных традиционным способом и посредством информационных технологий.

Особое значение приобретут принципы тайного и свободного голосования, так как обеспечить отсутствие контроля или давления со стороны третьих лиц при удаленном голосовании сложно. Для решения этой проблемы можно использовать опыт Эстонии, где избирателям предоставляется право голосовать через сеть Интернет несколько раз, но учитывается при этом только последнее волеизъявление. В такой ситуации голосование под контролем третьих лиц утрачивает смысл в силу того, что избиратель может переголосовать и изменить свой выбор. В то же время использование информационных технологий позволяет отслеживать голоса избирателей, поскольку они идентифицируют себя при голосовании, что также вызывает опасения в обеспечении данного принципа.

Можно также предположить, что с развитием отношений по использованию информационных технологий в избирательном процессе получают закрепление новые принципы, например, принцип безопасности электронного голосования.

Помимо указанного выше, на Портале целесообразно организовать обсуждение вопросов, имеющих важное значение для населения соответствующих административно-территориальных единиц, которые не требуют проведения референдума. Подобные обсуждения могут быть организованы в форме голосования по тем или иным вопросам экономической, экологической, культурной жизни населения административно-территориальных единиц, решения вопросов благоустройства соответствующих территорий. Результаты могут носить как обязательный, так и рекомендательный характер, что должно определяться заранее. Организаторами могли бы выступать органы власти, общественные объединения, организации и граждане, что важно в контексте развития демократии. Как отмечают Е. В. Минаева и А. В. Аветисян в отношении развития электронной демократии, «инициатива может исходить «сверху вниз» от органа власти на всех уровнях государственного управления, а также «снизу вверх» как инициатива граждан» [8, с. 83]. Государству следует только санкционировать официальный статус подобных обсуждений и гарантировать учет мнения общественности при принятии окончательного решения, например, установив, что полученные результаты в обязательном порядке должны быть обсуждены на заседании уполномоченного органа. Для предупреждения злоупотребления правом инициировать подобные обсуждения целесообразно предусмотреть требование об уплате частными лицами

пошлины. Полученные средства при этом целесообразно было бы направлять на развитие электронного муниципалитета.

Развитие информационных технологий предполагает перенос отдельных форм местного самоуправления в онлайн-формат. Одной из таких форм могут стать местные собрания, которые, в соответствии с Законом Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. № 411-З «О республиканских и местных собраниях», определяются как основная форма непосредственного участия граждан в управлении делами общества и государства. Однако следует признать, что местные собрания на данный момент не являются популярной формой местного самоуправления. Импульсом развития института местных собраний может стать закрепление в законодательстве дистанционной формы их проведения с применением систем видеосвязи. Такая форма будет способствовать упрощению процедуры планирования местного собрания, так как исключит необходимость поиска помещения для проведения собрания, предоставит больше вариантов для определения времени собрания, позволит участвовать большему количеству заинтересованных лиц (в том числе лицам, имеющим особые потребности). Поскольку законодательство устанавливает определенные требования в отношении участников местного собрания, важно предусмотреть механизм идентификации личности, а также обеспечить возможность голосования и учет голосов участников собрания. Проведение онлайн-собраний обеспечит более полное представительство населения местных территорий и учет их мнений, что повысит значимость принимаемых на собраниях решений.

Полезным для развития непосредственного самоуправления на местном уровне представляется размещение на Едином портале информации о деятельности органов территориального общественного самоуправления. При этом такая информация не должна ограничиваться сведениями о порядке создания данных органов и перечислением стоящих перед ними задач. Портал должен содержать данные обо всех зарегистрированных индивидуальных и коллегиальных органах территориального общественного самоуправления с указанием данных их руководителей, чтобы граждане могли узнать, создан ли на территории их проживания такой орган, а также могли ознакомиться с результатами его деятельности, направить различные предложения по развитию территорий, принять участие в его деятельности. На данный момент такие сведения в свободном доступе не размещены, что может стать препятствием для деятельности органов общественного территориального самоуправления, привлечения в их состав новых членов.

С развитием общественных отношений Единый портал сможет закреплять и иные формы участия граждан в местном самоуправлении, а также использоваться республиканскими и местными государственными органами для взаимодействия с местными Советами депутатов, местными Советами различных административно-территориальных единиц между собой.

**Заключение.** Изучение сущности и содержания электронного муниципалитета, особенностей его реализации в Республике Беларусь на настоящем этапе позволяет сделать следующие выводы.

1. Представляется, что электронный муниципалитет в Республике Беларусь следует понимать как совокупность отношений по внедрению и использованию информационных технологий, позволяющих эффективно и оперативно решать вопросы местного значения населением соответствующих территорий непосредственно или через местные представительные органы и органами местного управления в установленных законодательством и сложившимися на практике формах.

2. Электронный муниципалитет представляет собой сложную систему, включающую в себя различные группы отношений, связанных с использованием систем электронного документооборота в местных органах власти; систем электронного нормотворчества; систем информирования населения о деятельности местных органов власти; систем электронных обращений в местные органы власти, деятельности интернет-приемных и др. Для успешного функционирования указанных систем существует необходимость в комплексном регулировании отношений, связанных с внедрением и использованием инструментов электронного муниципалитета.

3. На данный момент в Республике Беларусь реализованы, хоть и не всегда на оптимальном возможном уровне, такие элементы электронного муниципалитета, как система представитель-

ства местных органов власти в сети Интернет, система электронных обращений, система электронного нормотворчества, система электронного документооборота в местных органах власти. При этом не реализуются те инструменты электронного муниципалитета, которые связаны с непосредственным участием граждан в решении вопросов местного значения, что является явным препятствием для развития электронного государства в Республике Беларусь.

4. В ближайшее время основным направлением развития электронного муниципалитета в Республике Беларусь должна стать активизация участия общественности и местных представительных органов в решении вопросов местного значения за счет развития информационных технологий. В качестве комплексного решения существующих пробелов могут стать разработка и введение в эксплуатацию Единого портала местного самоуправления. Несомненным достоинством Единого портала станет возможность объединения на одной платформе различных инструментов электронного муниципалитета, позволяющих не только совершенствовать деятельность местных органов власти, но и привлекать население соответствующих территорий к решению вопросов местного значения с использованием современных технологий. Функционирование портала решит проблему слабой представленности местных органов в онлайн-пространстве, станет основой для развития электронного нормотворчества, а со временем – электронных выборов, электронных референдумов, электронных собраний и иных форм электронной прямой демократии.

### Список использованных источников

1. Дронова, К. С. Электронный муниципалитет / К. С. Дронова, И. Р. Аминов // Теория и практика современной юридической науки : сб. науч. тр. по итогам Междунар. науч.-практ. конф., 11 апр. 2016 г. / Инновац. центр развития образования и науки. – Самара, 2016. – Вып. 3. – С. 61–64.
2. Ванеев, О. Н. Электронный муниципалитет: пути электронного взаимодействия органов местного самоуправления с населением / О. Н. Ванеев // Современ. право. – 2010. – № 4. – С. 59–62.
3. Зялалова, А. Ф. Электронный муниципалитет: современная технология менеджмента или форма территориальной консолидации местного сообщества / А. Ф. Зялалова // Проблемы развития предприятий: теория и практика : материалы 14-й Междунар. науч.-практ. конф., Самара, 12–13 нояб. 2015 г. : в 3 ч. / Самар. гос. экон. ун-т ; отв. ред. С. И. Ашмарина. – Самара, 2015. – Ч. 3. – С. 197–200.
4. Василевич, Г. А. Об активизации самоуправленческих начал в Республике Беларусь / Г. А. Василевич // Государство и право в XXI веке : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 95-летию юрид. фак. Белорус. гос. ун-та, 26–27 нояб. 2020 г., г. Минск / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Т. Н. Михалёва (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2021. – С. 20–26.
5. Куневич, Г. Г. Электронная демократия на местном уровне [Электронный ресурс] / Г. Г. Куневич // Трансформация государственного управления и местного самоуправления в условиях развития информационного общества : электрон. сб. ст. Междунар. круглого стола, Новополоцк, 16 апр. 2021 г. / Полоц. гос. ун-т ; редкол.: И. В. Шахновская, П. В. Соловьев. – Новополоцк, 2021. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).
6. Шахновская, И. В. Особенности развития местного управления и самоуправления в условиях цифровизации государства / И. В. Шахновская // Юстиция Беларуси. – 2021. – № 7. – С. 54–57.
7. Антонов, Я. В. К вопросу о необходимости совершенствования правового регулирования электронной демократии в России / Я. В. Антонов // Гос. власть и мест. самоупр. – 2017. – № 7. – С. 3–7.
8. Минаева, Е. В. Электронная демократия – белая книга государственной политики / Е. В. Минаева, А. В. Аветисян // Гос. и муницип. упр. Учен. зап. – 2020. – № 1. – С. 80–84. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2020-1-1-80-84>

### References

1. Dronova K. S., Aminov I. R. Electronic municipality. *Teoriya i praktika sovremennoi yuridicheskoi nauki: sbornik nauchnykh trudov po itogam Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, 11 aprelya 2016 g.* [Theory and practice of modern legal science: collection of scientific works based on the results of the International scientific and practical conference, April 11, 2016]. Samara, 2016, iss. 3, pp. 61–64 (in Russian).
2. Vaneev O. N. Electronic municipality: ways of communication between local government and population. *Sovremennoe pravo* [Modern Law], 2010, no. 4, pp. 59–62 (in Russian).
3. Zyalalova A. F. The e-municipality: modern technology of the management or form of territorial consolidation of the local community? *Problemy razvitiya predpriyatii: teoriya i praktika: materialy 14-i Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, Samara, 12–13 noyabrya 2015 g.* [Problems of enterprise development: theory and practice: proceedings of the 14th International scientific-practical conference, Samara, November 12–13, 2015]. Samara, 2015, pt. 3, pp. 197–200 (in Russian).
4. Vasilevich G. A. On the activation of self-governing principles in the Republic of Belarus. *Gosudarstvo i pravo v XXI veke: materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi 95-letiyu yuridicheskogo*

*fakul'teta Belorusskogo gosudarstvennogo universiteta, 26–27 noyabrya 2020 g., g. Minsk* [State and law in the XXI century: proceedings of the International scientific and practical conference dedicated to the 95th anniversary of the faculty of law Belarusian State University, November 26–27, 2020, Minsk]. Minsk, 2021, pp. 20–26 (in Russian).

5. Kunevich G. G. Electronic democracy at the local level. *Transformatsiya gosudarstvennogo upravleniya i mestnogo samoupravleniya v usloviyakh razvitiya informatsionnogo obshchestva: elektronnyi sbornik statei Mezhdunarodnogo kruglogo stola, Novopolotsk, 16 aprelya 2021 g.* [Transformation of public administration and local self-government in the conditions of information society development: electronic collection of articles of the International round table, Novopolotsk, April 16, 2021]. Polotsk, 2021. (CD-ROM) (in Russian).

6. Shakhnovskaya I. V. Features of development of local government and self-government in the context of digitalization of the state. *Yustitsiya Belarusi = Justice of Belarus*, 2021, no. 7, pp. 54–57 (in Russian).

7. Antonov Y. V. On necessity to improve legal regulation of electronic democracy in Russia. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local Self-Government], 2017, no. 7, pp. 3–7 (in Russian).

8. Minaeva E. V., Avetisyan A. V. Electronic democracy – a White Book of state policy. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski = State and municipal Administration. Scientific Notes*, 2020, no. 1, pp. 80–84 (in Russian). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2020-1-1-80-84>

### Информация об авторе

**Киселёва Татьяна Маратовна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права юридического факультета. Белорусский государственный университет (ул. Ленинградская, 8, 220006, Минск, Республика Беларусь). E-mail: [KisialTM@bsu.by](mailto:KisialTM@bsu.by)

### Information about the author

**Tatsiana M. Kisialiova** – Ph. D. (Law), Associate Professor of the Department of Constitutional Law of the Faculty of Law. Belarusian State University (8 Leningradskaya Str., 220006 Minsk, Belarus). E-mail: [KisialTM@bsu.by](mailto:KisialTM@bsu.by)