

УДК 340**DOI: 10.34670/AR.2020.98.44.036****Общественная инициатива граждан как форма современной демократии****Елькина Александра Вячеславовна**

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного права,
Уральский государственный юридический университет,
620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21;
e-mail: elkina@mail.ru

Ли Ольга Эдуардовна

Студент,
Уральский государственный юридический университет,
620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21;
e-mail: elkina@mail.ru

Аннотация

В данной статье рассмотрены особенности функционирования института общественного участия в рамках системы местного самоуправления. Проанализированы проблемные вопросы и механизмы их решения. Отдельное внимание уделяется особенностям зарождения и реализации общественной инициативы граждан, которая является эффективной формой взаимодействия между государственными структурами и гражданским обществом. Изучено функционирование профильного института на территории Российской Федерации. На основании результатов исследования предложены варианты решения существующих в данной области проблем. Сделан вывод о том, что одной из актуальных проблем остается повышение правосознания людей. В качестве инструмента решения данного вопроса предлагается постоянное обучение на предмет реализации конституционных прав. Комплекс мер должен быть направлен на совершенствование имеющихся форм. В результате будут оптимизированы условия для реализации демократических ценностей.

Для цитирования в научных исследованиях

Елькина А.В., Ли О.Э. Общественная инициатива граждан как форма современной демократии // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 10А. С. 301-306. DOI: 10.34670/AR.2020.98.44.036

Ключевые слова

Органы местного самоуправления, демократия, гражданское общество, общественная инициатива.

Введение

Общество осознает важность эффективного функционирования органов местного самоуправления. Однако население знает лишь некоторые формы участия в правотворческом процессе, которые ограничиваются периодическим проведением выборов, референдумов. Поэтому отдельного внимания заслуживает функционирование института общественных инициатив, который активно развивается на территории Российской Федерации в последние годы. Его основной задачей является привлечение активных граждан в систему государственного управления. Конституция Российской Федерации гарантирует проявление власти со стороны народа. Данный принцип и определил развитие разнообразных форм общественных инициатив граждан.

Практика показывает, что совершенствование системы управления в рамках распределения властных полномочий среди субъектов Российской Федерации является приоритетной задачей. Муниципальные образования должны эффективно справляться с функциями, которые прописаны в рамках действующего законодательства. При этом использование финансовых ресурсов должно быть сбалансированным.

Основная часть

Эксперты в сфере государственного управления сходятся во мнении, что универсальной модели взаимодействия между функциональными структурами в Российской Федерации не существует. Причиной этому служит дифференциация сферы компетенции субъектов, ресурсной базы, прав и обязанностей участников правовых отношений [Аминов, 2018, 35]. Действующая государственная политика оказывает существенное влияние на порядок работы органов власти. Разграничение местной власти с региональной представляет собой сложный процесс даже на теоретико-методологическом уровне. Ученые отмечают, что неоднозначность системы правового регулирования создает предпосылки для возникновения трудностей в управлении [там же, 14].

Формирование конституционного строя государства сопряжено с рядом аспектов, одним из ключевых в данном направлении является система местного самоуправления. Ее функционирование осуществляется на принципах признания, гарантии и распространения по всей территории Российской Федерации.

Функционирование отдельных форм местного самоуправления четко регламентировано действующим законодательством страны. В частности, это касается правовых положений, прописанных в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который был принят 6 октября 2003 года и подвергается постоянным изменениям. Формы, предусмотренные в Федеральном законе № 131-ФЗ, позволяют гражданам принимать активное участие в решении вопросов местного значения [Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ, 2003].

Зарождение современного гражданского общества неотделимо от демократизации, так как оба процесса основаны на ограничении власти государства, они взаимосвязаны. Между демократией и гражданским обществом имеется как неразрывная связь, так и существенное различие. Демократия основана на принципе большинства, который может реализоваться при условиях, когда гражданского общества не существует. В отличие от демократии, гражданское общество нельзя учредить, оно формируется по мере экономического, политического развития страны, роста благосостояния, культуры и самосознания народа, при условии способности общества к самоорганизации. Механизм формирования активного гражданского общества тесно

коррелирует с эффективностью власти [Гринченко, 2015, 208].

Именно поэтому в последние годы все больше внимания уделяется развитию института общественных инициатив, который позволяет реализовать гражданам большинство политических прав, являющихся неотъемлемым элементом реального, а не просто формального, народовластия.

Правовую основу данного процесса, помимо Конституции Российской Федерации, составляет также Указ Президента Российской Федерации «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», который был подписан в 2013 году [Указ Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183]. Данным актом было нормативно закреплено понятие общественной инициативы, поскольку ранее к общественной инициативе могла причисляться и подача петиций, и волонтерская деятельность, и выступление с правотворческими предложениями. Подразумевается, что граждане могут оставлять предложения по модернизации государственного управления и разрешению вопросов социально-экономического развития.

Все формы реализации общественных инициатив граждан можно классифицировать по уровням власти. На государственном уровне это, например, законотворческая инициатива граждан, отзыв высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также право граждан на обращения в органы государственной власти. На местном уровне формы закреплены в главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ. Инициативы можно осуществлять также в иных не запрещенных законодательством формах.

Одним из перспективных проектов, которому стоит уделить особое внимание, является российская общественная инициатива (РОИ) – интернет-ресурс для размещения общественных инициатив граждан Российской Федерации [Российская общественная инициатива, www.royi.ru]. Цель создания РОИ обозначена как развитие и укрепление гражданского общества, защита прав человека и гражданина, участие граждан в управлении делами государства, а значит и демократизация общества в целом.

Обратимся к официальной статистике, которая показывает, что осенью 2020 года на официальном портале интернет-ресурса было зарегистрировано 17 867 обращений, из которых всего лишь 37 общественных предложений было реализовано на практике. Функционирование специализированной комиссии также оставляет желать лучшего. Общее количество голосований превысило 1770 раз [там же].

При анализе показателей можно заключить, что существует ряд важных причин, из-за которых РОИ функционирует на слабом уровне.

В первую очередь это связано с правовой культурой граждан страны. Они не проявляют активность в вопросах управления, часто игнорируют выборы и не имеют четкой политической позиции. Отсутствие веры в силу общественных инициатив влияет на деградацию мотивации. Низкая степень общественной инициативы в рамках интернет-ресурса также связана с тем, что население остается малоинформированным о существовании данного проекта. Часть людей не имеют доступа к сети или просто не владеют навыками обращения с компьютером.

Несовершенным считается и формат голосования, при котором осуществляется поддержка схожих по содержанию социальных инициатив. В результате рассредоточения голосов возникают проблемы при оценке результатов. Суть идей может трактоваться по-разному. На практике большое количество инициатив остается «замороженным», решение не принимается в течение длительного периода времени.

Интересными являются предложения заведующего кафедрой конституционного права М.Л. Давыдовой. Ученая предлагает решать проблемы формирования новых петиций комплексно. В

качестве действенного механизма она выдвигает инструмент автоматического анализа схожих инициатив. Система не будет регистрировать аналогичные обращения граждан. Модернизация учета голосов выйдет на качественно новый уровень развития [Давыдова, Гончарова, 2015, 128].

Оценка общественных инициатив является прерогативой действующей исполнительной власти. Интернет-площадка выступает лишь в качестве функционального инструмента. На практике федеральные органы оказывают существенное влияние на то, будет ли утверждена социальная инициатива в рамках системы. Обсуждение вопроса происходит экспертной группой, в состав которой входят представители исполнительной, законодательной власти на местах.

В качестве подтверждения можно привести публичное высказывание Т.О. Примаковой. По ее мнению, функциональная задача исполнительности власти заключается в утверждении решений. Инициатива общества носит рекомендательный принцип реализации. Таким образом, обеспечивается реализация форм непосредственной демократии [Примакова, 2014].

Следовательно, расширение состава экспертной группы является важной необходимостью. Включение дополнительного количества мест для активистов сферы гражданского общества и бизнес-групп положительно скажется на функционировании системы.

К сожалению, система подсчета голосов также несовершенна. Поэтому граждане России не в полной мере доверяют объективности результатов. Выходом из такой ситуации будет публикация списков голосов в разрезе конкретных петиций. Данного рода информация должна стать доступной для общественного обсуждения.

Не менее острой является проблема привлечения к ответственности государственных структур за бездействие при реализации общественных инициатив. «Бюрократия и волокита» проектов не должна стать обыденностью, этому процессу необходимо противостоять комплексно. Стандартизация правил рассмотрения должна быть направлена на повышение качества мониторинга.

Для достижения максимизации рентабельности РОИ необходимо применять системный подход. Данной позиции активно придерживается и профессор А.А. Волошинская, которая отмечает, что главная задача реформирования должна быть направлена на оперативное функционирование портала. В частности, это касается упрощения регистрационного процесса на сайте и улучшения навигации. Организация аудиторской проверки портала позволит объективно оценить статистические данные (трафик, популярность тематических блоков и пр.) [Волошинская, 2016, 50].

Эксперты в сфере правоповедения сходятся во мнении, что функционирование института общественных инициатив особенно важно для стабильного развития демократического общества. Данный инструмент может быть использован гражданами страны, чтобы влиять на работу местных, региональных органов власти. Модернизация системы общественных инициатив является первоочередной задачей государства.

Заключение

Действующее законодательство Российской Федерации четко регламентирует механизмы осуществления местного самоуправления со стороны населения. На практике реализация данных форм затруднена рядом организационных проблем. Конкретизация правовых аспектов работы профильных институтов положительно скажется на их функционировании. Повышение качества работы органов местного самоуправления с ориентиром на интересы населения должно проводиться через призму расширенного применения предлагаемых форм.

Одной из актуальных проблем остается повышение правосознания людей. В качестве

инструмента решения данного вопроса предлагается постоянное обучение на предмет реализации конституционных прав.

Комплекс мер должен быть направлен на совершенствование имеющихся форм. В результате будут оптимизированы условия для реализации демократических ценностей.

Библиография

1. Аминов И.Р. Анализ современного состояния правового регулирования органов местного самоуправления в России // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2018. № 1 (79). С. 28-35.
2. Волошинская А.А. «Российская общественная инициатива»: парадоксы отечественной электронной демократии // Власть. 2016. Т. 24. № 1. С. 47-51.
3. Гринченко К.А. Источники муниципального права Российской Федерации. М.: ДМК Пресс, 2015. 208 с.
4. Давыдова М.Л., Гончарова А.А. Проблемы и перспективы реализации проекта «российская общественная инициатива» // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 3. С. 123-131.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40.
7. О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: указ Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 10. Ст. 1019.
8. Примакова Т.О. Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 69-74.
9. Российская общественная инициатива. URL: <https://www.roi.ru>.

Public initiative of citizens as a form of modern democracy

Aleksandra V. El'kina

PhD in Law,
Associate Professor of the Department of constitutional law,
Ural State Law University,
620137, 21 Komsomol'skaya st., Ekaterinburg, Russian Federation;
e-mail: elkina@mail.ru

Ol'ga E. Li

Student,
Ural State Law University,
620137, 21 Komsomol'skaya st., Ekaterinburg, Russian Federation;
e-mail: elkina@mail.ru

Abstract

This article describes the features of the functioning of the institution of public participation within the local government system. The authors analyze the problematic issues and mechanisms of their solution. Special attention is paid to the peculiarities of the origin and implementation of the public initiative of citizens, which is an effective form of interaction between state structures and civil society. The functioning of a specialized institute on the territory of the Russian Federation has been studied. Based on the results of the study, options for solving the existing problems in this area

are proposed. The authors conclude that the current legislation of the Russian Federation clearly regulates the mechanisms for the implementation of local self-government by the population. In practice, the implementation of these forms is hampered by a number of organizational problems. Specifying the legal aspects of the work of specialized institutions will have a positive effect on their functioning. Improving the quality of work of local self-government bodies with a focus on the interests of the population should be carried out through the prism of the expanded application of the proposed forms. One of the urgent problems is raising the legal awareness of people. As a tool for solving this issue, continuous training is offered for the implementation of constitutional rights. A set of measures should be aimed at improving the existing forms. As a result, the conditions for the realization of democratic values will be optimized.

For citation

El'kina A.V., Li O.E. (2020) Obshchestvennaya initsiativa grazhdan kak forma sovremennoi demokratii [Public initiative of citizens as a form of modern democracy]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (10A), pp. 301-306. DOI: 10.34670/AR.2020.98.44.036

Keywords

Local self-government bodies, democracy, civil society, public initiative.

References

1. Aminov I.R. (2018) Analiz sovremennogo sostoyaniya pravovogo regulirovaniya organov mestnogo samoupravleniya v Rossii [Analysis of the current state of legal regulation of local self-government bodies in Russia]. *Vestnik Ufimskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii* [Bulletin of the Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 1 (79), pp. 28-35.
2. Davydova M.L., Goncharova A.A. (2015) Problemy i perspektivy realizatsii proekta "rossiiskaya obshchestvennaya initsiativa" [Problems and prospects of the project "Russian public initiative"]. *Severo-Kavkazskii yuridicheskii vestnik* [North-Caucasian legal bulletin], 3, pp. 123-131.
3. Grinchenko K.A. (2015) *Istochniki munitsipal'nogo prava Rossiiskoi Federatsii* [Sources of municipal law of the Russian Federation]. Moscow DMK Press Publ.
4. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) [Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993)]. *Ofitsial'nyi internet-portal pravovoi informatsii* [Official Internet portal of legal information]. Available at: <http://www.pravo.gov.ru> [Accessed 12/10/2020].
5. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossii-skoi Federatsii: feder. zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 20.07.2020) [On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law No. 131-FZ of October 06, 2003 (as amended on July 20, 2020)] (2003). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 40.
6. O rassmotrenii obshchestvennykh initsiativ, napravlennykh grazhdanami Rossiiskoi Federatsii s ispol'zovaniem internet-resursa "Rossiiskaya obshchestvennaya initsiativa": ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 04.03.2013 № 183 [On consideration of public initiatives directed by citizens of the Russian Federation using the Internet resource "Russian public initiative": Decree of the President of the Russian Federation No. 183 of March 04, 2013] (2013). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 10. Art. 1019.
7. Primakova T.O. (2014) Rossiiskaya obshchestvennaya initsiativa: problemy formirovaniya i funktsionirovaniya novoi formy neposredstvennoi demokratii [Russian public initiative: problems of formation and functioning of a new form of direct democracy]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 7, pp. 69-74.
8. *Rossiiskaya obshchestvennaya initsiativa* [Russian public initiative]. Available at: <https://www.roi.ru> [Accessed 12/10/2020].
9. Voloshinskaya A.A. (2016) "Rossiiskaya obshchestvennaya initsiativa": paradoksy otechestvennoi elektronnoi demokratii [Russian Public Initiative: Paradoxes of Russian Electronic Democracy]. *Vlast'* [Power], 24(1), pp. 47-51.