

УДК 342.5

DOI: 10.34670/AR.2019.45.5.033

Современные партисипативные технологии принятия решений в законодательных и представительных органах власти

Туманян Гарник Вагинакович

Магистрант,

Национальный исследовательский Томский государственный университет,
634050, Российская Федерация, Томск, просп. Ленина, 36;
e-mail: tumangar@mail.ru

Аннотация

В современном российском обществе происходят трансформации социальных ценностей и государственной политики в области взаимодействия с населением. Состояние и потребности общественных институтов и формирующегося гражданского общества в целом отражаются в эффективности социетальных инициатив, их мотивах и методах воздействия на властные структуры. Анализируя происходящие социальные процессы, можно определить уровень развития общественности и выявить потребности социума в гражданской консолидации для решения того или иного вопроса. Взаимосвязь государства и активного гражданского общества растет, с течением времени все большее количество акторов начинает участвовать в процессах разработки и принятия решений в рамках современного публичного управления, существует тенденция активизации общественного контроля за деятельностью органов власти. Существует множество видов партисипативных механизмов соуправления, но в особую группу следует выделить механизмы, влияющие на законотворчество, так как они способны формировать в дальнейшем почву для внедрения новых партисипаторных технологий, также они решают более глобальные вопросы граждан. В статье рассматривается развитие таких технологий, как правотворческие и законодательные инициативы граждан, социологические опросы, петиции. Дается оценка состояния данных технологий, предлагаются варианты их совершенствования.

Для цитирования в научных исследованиях

Туманян Г.В. Современные партисипативные технологии принятия решений в законодательных и представительных органах власти // Контекст и рефлексия: философия о мире и человеке. 2019. Том 8. № 5А. С. 28-35. DOI: 10.34670/AR.2019.45.5.033

Ключевые слова

Партисипативность, партисипативное управление, публичное управление, опрос граждан, сервисная модель государства.

Введение

В современности появление такой категории, как независимые акторы, приводит к процессу социетальных трансформаций, акторам отведено центральное место в постиндустриальной социальности [Sztompka, 2006; Touraine, 2007]. Этим акторам необходимо использовать партисипативные механизмы самовыражения с целью самореализации. В эпоху постиндустриальной социальности начинается процесс активного использования партисипативных механизмов в принятии решений. Партисипативные механизмы в публичном управлении предполагают вовлечение членов общества (и организаций) в процессы выработки и реализации управленческих решений – соуправление [Мартынова, 2015, 31].

В Российской Федерации на данный момент можно заметить активизацию использования партисипативных механизмов в публичном управлении. Внедряются совершенно новые партисипативные технологии, реформируются (совершенствуются) существующие. Происходит это на фоне стремительного развития различных гражданских организаций и форм проявления гражданской активности в различных сферах жизни общества.

Возрастает взаимосвязь «государство – гражданское общество». Все большее количество граждан начинает участвовать в процессах разработки и принятия управленческих решений, активизируется общественный контроль за деятельностью органов власти.

Важность использования механизмов публичного управления подчеркивается в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию¹, также внимание на это обращает Общественная палата РФ в ежегодных докладах «О состоянии гражданского общества в РФ»². Стоит отметить, что в некоторых передовых регионах РФ также акцентируют внимание на необходимости партисипативного управления³.

Основная часть

Существует множество видов партисипативных механизмов соуправления, но в особую группу следует отнести механизмы, влияющие на законотворчество, так как они способны формировать в дальнейшем почву для внедрения новых партисипаторных технологий, также они решают более глобальные вопросы граждан.

Гражданская и социальная активность населения постоянно растет, и появляется множество новых форм взаимодействия «государство – гражданин», «государство-общество». Таким образом, каждый актор может самореализоваться тем или иным способом. Как правило, современные механизмы совместной деятельности (соуправления) могут носить формальный или неформальный характер либо перетекать в институциональную плоскость.

Состояние и потребности общественных институтов и формирующегося гражданского общества в целом отражаются в эффективности социальных инициатив, их мотивах и методах

¹ См.: Перечень ежегодных посланий и бюджетных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99072/9fa2a21b9d67d1f497d57386a6db6c1f6b97f514/

² См., например: Ежегодный доклад Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2018 год». URL: <https://www.oprf.ru/documents/1151/2593/>

³ См., например: Рустам Минниханов обратился с ежегодным посланием Государственному Совету Республики Татарстан. URL: <http://president.tatarstan.ru/rus/poslanie-prezidenta.htm?year=2017>

воздействия на властные структуры. Анализируя происходящие социальные процессы, можно определить уровень развития общественности и выявить потребности социума в гражданской консолидации для решения того или иного вопроса.

Вопросы, решаемые с помощью партисипативных механизмов публичного управления, в особенности в ходе реализации гражданских инициатив, представляют собой в первую очередь важнейшие социальные потребности. Цель гражданских инициатив – решение жизненно важных проблем гражданского общества [Бабинцев и др., 2016].

Возможность привлечения акторов к решению той или иной проблемы имеет ряд положительных аспектов, которые необходимо учитывать при решении этих проблем. К таким положительным моментам можно отнести повышение качества принятых решений, облегчение возможности достижения консенсуса, рост качества анализируемой информации и проблематики, а также поиск решения, максимально удовлетворяющего потребностям и ожиданиям стейкхолдеров. Решения, принятые посредством вовлечения акторов, наиболее успешны среди стейкхолдеров, поскольку они чувствуют свою сопричастность к процессу принятия решения. Из этого следует, что даже самые непопулярные решения, благодаря данной практике, могут легче осуществляться [O'Rourke et al., 2013, 285]. Открытость общества способствует развитию и реализации гражданских инициатив, связано это с возможностью открытой критики всех форм знаний и всякой социальной политики [Надуткина, Конев, 2010, 77].

Демократическое общество подразумевает частые столкновения индивидуальных и групповых интересов. В таких ситуациях гражданские структуры являются «резонаторами», они обеспечивают или пытаются обеспечить правовой и ненасильственный характер разрешения конфликта [Молодчик, 2010]. В современном Российском обществе, где укоренились традиции авторитарных, директивных и единоличных решений с тотальным подавлением инакомыслия, возрастает «резонаторная» роль общественных объединений. Современные тенденции в российском публичном управлении диктуют переход от административно-командной, тоталитарной государственной системы к системе, основанной на ценностях свободы и права выбора, но с учетом российских реалий и социокультурной специфики.

Государственные институты в России активно внедряют использование партисипаторных механизмов на разных уровнях власти и непрерывно совершенствуют нормативно-правовую базу⁴. Необходимость диалога между государством и гражданским обществом вызвана протекающими в РФ социетальными трансформациями и незавершенным процессом перехода

⁴ См. Федеральные законы от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», Указы Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”», от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», Постановление Правительства РФ от 22 августа 2016 г. № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти».

общества из состояния авторитарной изоляции к открытой демократии. Власти понимают, что без внедрения партнерских, доверительных отношений между государством и социумом не может быть ни благополучного общества, ни сильного государства. Поэтому важен диалог, где государство и общество будут «на равных».

В российских реалиях использование партисипативных механизмов в процессе обсуждения или реализации той или иной идеи в большинстве случаев является инициативой государства. Общество еще не обладает багажом знаний и умений, а также набором механизмов, необходимых для успешной реализации диалога «общество – государство», за исключением немногочисленных случаев.

Наличие сильной и эффективной демократии в стране не только необходимо, но и экономически выгодно. Ответственный диалог с обществом политически целесообразен. Российский чиновник обязан учиться коммуницировать с обществом не на командном жаргоне, а на современном языке сотрудничества, языке общественной заинтересованности, диалога и реальной демократии [Путин, 2008, www].

Рассматривая механизмы партисипативного участия акторов в процессе принятия решения в законодательных и представительных органах власти, в первую очередь необходимо рассмотреть развитие таких технологий, как правотворческие и законодательные инициативы граждан, социологические опросы, петиции.

Использование механизма правотворческой инициативы граждан имеет нормативно-правовое закрепление и возможно на местном уровне (см. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). Российское законодательство не исключает использования данного механизма народовластия для инициации какого-либо вида муниципальных правовых актов. Несмотря на это, ряд муниципальных образований вводят разного рода запретительные механизмы на некоторые сферы правотворчества [Япрынцеv, 2017, 48]. Законотворческая инициатива граждан как партисипативный механизм публичного управления может осуществляться на уровне субъектов РФ и имеет нормативное закрепление (см. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ). Особенностью данного механизма является регулирование гражданских инициатив нормативно-правовыми актами муниципальных образований и субъектов РФ, т. е. проявления общественных отношений в разных регионах рассматриваются по-разному. Примечательно, что регулирование правотворческой и законодательной инициативы в регионах может принимать разные формы в виде законов, подзаконных актов и иных нормативно-правовых актов. В Республике Тыва законодательство предусматривает возможность внесения поправок или пересмотра Конституции Республики в рамках законодательной инициативы граждан [Там же, 49].

В рамках развития партисипативного публичного управления в России необходимо пересмотреть рекомендательный характер федерального законодательства в сфере гражданских правотворческих и законодательных инициатив, создав единую систему законодательства, регулирующую данную сферу общественных отношений. Таким образом можно уравнивать регионы в уровне внедрения партисипативных технологий, придав им абсолютный характер и возможность общественного влияния на все уровни нормативно-правового регулирования.

Другим немаловажным инструментом реализации гражданских инициатив являются петиции. В современной России наибольшей популярностью пользуются петиции, подаваемые через интернет-ресурсы. Петиции, подаваемые через интернет-портал «Российская общественная инициатива», имеют законодательное закрепление и обязательны для рассмотрения органами власти при достижении определенного количества поддерживающих

граждан (см. Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183). Возрастает роль электронного правительства и электронной коммуникации с властью, формируются новые институциональные порядки коммуникации [Васильева, 2019, 54]. Наиболее популярной площадкой для выдвижения гражданских инициатив в России является портал Change.org, который не имеет нормативного закрепления, петиции на данном портале имеют рекомендательный характер. Несмотря на отсутствие нормативного закрепления деятельности портала, органы государственной власти обращают внимание на петиции, которые создаются на его базе и очень часто вызывают общественный резонанс. К успешным, резонансным петициям, обратившим на себя внимание граждан и органов власти и рассмотренным последними, можно отнести остановку строительства завода на Байкале, увеличение пособия по уходу за детьми-инвалидами, приостановку запрета на ввоз лекарств из-за рубежа, зоозащитные петиции и т. д. [Успешные петиции, www]

В последнее время можно заметить тенденцию рассмотрения Государственной Думой РФ проблем, поднимаемых порталами, специализирующимися на создании петиций. Для эффективного использования данной партисипативной технологии в РФ необходимо пересмотреть возможность нормативного закрепления обязательного рассмотрения петиции соответствующими органами власти. Следует уменьшить количественные критерии, установленные для рассмотрения инициативы органами власти. Возможность создания множества региональных площадок, занимающихся созданием и продвижением петиций, увеличит гражданскую культуру акторов и сделает реальным рассмотрение инициативы компетентными органами.

Хорошим методом социологического взаимодействия являются социологические опросы. Посредством социологических опросов можно определить любой аспект жизни общества и получить картину социальных ожиданий стейкхолдеров. В рамках сервисного государства приоритетными являются именно определение ожиданий акторов и удовлетворение их потребностей. Социологические опросы представляют механизм, благодаря которому можно формировать план деятельности органов власти в интересах граждан. В Российской Федерации данный механизм начали использовать только осенью 2017 г., когда Спикер Государственной Думы РФ Вячеслав Володин сделал заявление, в котором указывалось, что Государственная Дума будет формировать свою повестку, основываясь на социологических опросах, что будет способствовать обсуждению именно тех вопросов, которые в первую очередь волнуют граждан [Володин, www]. Положительными примерами влияния социологических опросов на повестку Государственной Думы являются продление дачной амнистии и повышение МРОТ до уровня прожиточного минимума [Башлыкова, www]. Существует необходимость введения подобных процедур на уровне субъектов РФ и муниципальных образований: в таком случае повысится эффективность деятельности представительных и законодательных органов, которые будут осуществлять свою деятельность в рамках, очерченных социологическими опросами.

Заключение

На данный момент в Российской Федерации проходит процесс становления сервисного государства, и использование партисипативных механизмов государственного управления требует адаптации используемых механизмов в российской институциональной среде. Необходимо реформировать нормативно-правовую базу, которая не может в полной мере обеспечивать полное и бесперебойное функционирование партисипативных технологий. Также

следует уделить внимание необходимости функционирования данных технологий на разных уровнях государственного устройства и в интересах разных категорий граждан.

Библиография

1. Бабинцев В.П. и др. Реализация гражданского контроля в практике местного самоуправления. Белгород, 2016. 164 с.
2. Башлыкова Н. Госдума изучит мнение населения о своей работе в 2018 году. URL: <https://dailystorm.ru/vlast/gosduma-izuchit-mnenie-naseleniya-o-svoey-rabote-v-2018-godu>
3. Васильева Е.Г. Между технологией и институтами: особенности формирования электронного правительства в Волгоградской области // Logos et praxis. 2019. № 8. С. 52-64.
4. Володин В.В. Госдума будет формировать повестку на базе социологических опросов. URL: <https://vvolodin.ru/news/gosduma-budet-formirovat-povestku-na-baze-sotsiologicheskikh-oprosov/>
5. Мартынова С.Э. «Сервисная» модель муниципального управления в социологической интерпретации. СПб.: Социально-гуманитарное знание, 2015. 346 с.
6. Молодчик Е.Л. Общественные движения и гражданские инициативы в Российской Федерации в 1985-1999 гг.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2010. 202 с.
7. Надуткина И.Э., Конев И.В. Стратегия информационной поддержки инновационных процессов в регионе // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2010. № 2. С. 77-84.
8. О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142909/
9. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.1999 № 184-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.09.1999. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/
10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16.09.2003: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24.09.2003. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/
11. Путин В.В. Избранные речи и выступления. М.: Книжный мир, 2008. URL: <https://libcat.ru/knigi/dokumentalnye-knigi/publicistika/87208-vladimir-putin-izbrannye-rechi-i-vystupleniya.html>
12. Успешные петиции. URL: <https://www.change.org/ru/%D0%BF%D0%BE%D0%B1%D0%B5%D0%B4%D1%8B>
13. Япрынцев И.М. Система гражданской правотворческой инициативы в Российской Федерации // Российское право онлайн. 2017. № 2. С. 45-52.
14. O'Rourke M. et al. Enhancing communication and collaboration in interdisciplinary research. SAGE Publications, 2013. 464 p.
15. Sztompka P. New perspectives on trust: review essay // American journal of sociology. 2006. Vol. 112. No. 3. P. 905-919.
16. Touraine A. Sociology after sociology // European journal of social theory. 2007. Vol. 10. No. 2. P. 184-193.

Modern participatory technologies of decision-making in legislative and representative authorities

Garnik V. Tumanyan

Master's Degree Student,
National Research Tomsk State University,
634050, 36 Lenina av., Tomsk, Russian Federation;
e-mail: tumangar@mail.ru

Abstract

In the modern Russian society there are transformations of social values and the state policy in the field of interaction with the population. The state and needs of public institutions and the emerging civil society as a whole are reflected in the effectiveness of societal initiatives, their motives and methods of influence on power structures. Analysing the ongoing social processes, it is possible to determine the level of development of the public and identify the needs of society for civil consolidation in order to address a particular issue. The interrelation between the state and active civil society is growing, an increasing number of actors begin to participate in the processes of development and decision-making within the framework of modern public administration, there is a tendency to intensify public control over the activities of authorities. There are many types of participatory mechanisms of co-governance, but special attention should be paid to mechanisms that affect lawmaking, as they are able to form the ground in the future for the introduction of new participatory technologies, they also solve more global issues of citizens. The article considers the development of such technologies as lawmaking and legislative initiatives of citizens, sociological surveys, and petitions. It assesses the state of these technologies and proposes ways of their improvement.

For citation

Tumanyan G.V. (2019) *Sovremennye partisipativnye tekhnologii prinyatiya reshenii v zakonodatel'nykh i predstavitel'nykh organakh vlasti* [Modern participatory technologies of decision-making in legislative and representative authorities]. *Kontekst i refleksiya: filosofiya o mire i cheloveke* [Context and Reflection: Philosophy of the World and Human Being], 8 (5A), pp. 28-35. DOI: 10.34670/AR.2019.45.5.033

Keywords

Participativity, participatory administration, public administration, citizen survey, service model of the state.

References

1. Babintsev V.P. et al. (2016) *Realizatsiya grazhdanskogo kontrolya v praktike mestnogo samoupravleniya* [Civil control in the practice of local self-government]. Belgorod.
2. Bashlykova N. *Gosduma izuchit mnenie naseleniya o svoei rabote v 2018 godu* [The State Duma will study the opinion of the population about its work in 2018]. Available at: <https://dailystorm.ru/vlast/gosduma-izuchit-mnenie-naseleniya-o-svoey-rabote-v-2018-godu> [Accessed 20/09/19].
3. Martynova S.E. (2015) *"Servisnaya" model' munitsipal'nogo upravleniya v sotsiologicheskoi interpretatsii* [The "service" model of municipal administration in sociological interpretation]. St. Petersburg: Sotsial'no-gumanitarnoe znanie Publ.
4. Molodchik E.L. (2010) *Obshchestvennye dvizheniya i grazhdanskie initsiativy v Rossiiskoi Federatsii v 1985-1999 gg. Doct. Diss.* [Social movements and civil initiatives in the Russian Federation in 1985-1999. Doct. Diss.] Moscow.
5. Nadutkina I.E., Konev I.V. (2010) *Strategiya informatsionnoi podderzhki innovatsionnykh protsessov v regione* [The strategy for information support for innovation processes in the region]. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Filosofiya. Sotsiologiya. Pravo* [Proceedings of Belgorod State University. Series: Philosophy. Sociology. Law], 2, pp. 77-84.
6. *O rassmotrenii obshchestvennykh initsiativ, napravlennykh grazhdanami Rossiiskoi Federatsii s ispol'zovaniem internet-resursa "Rossiiskaya obshchestvennaya initsiativa": ukaz Prezidenta RF ot 04.03.2013 № 183* [On considering public initiatives submitted by Russian citizens using the Internet resource "Russian public initiative": Decree of the President of the Russian Federation No. 183 of March 4, 2013]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142909/ [Accessed 20/09/19].
7. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 06.10.2003 № 131-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 16.09.2003: odobr. Sovetom Federatsii*

-
- Feder. Sobr. Ros. Federatsii* 24.09.2003 [On the general principles of the organisation of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 131-FZ of October 6, 2003]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ [Accessed 20/09/19].
8. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 06.10.1999 № 184-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii* 22.09.1999 [On the general principles of the organisation of legislative (representative) and executive bodies of the constituent entities of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 184-FZ of October 6, 1999]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ [Accessed 20/09/19].
 9. O'Rourke M. et al. (2013) *Enhancing communication and collaboration in interdisciplinary research*. SAGE Publications.
 10. Putin V.V. (2008) *Izbrannye rechi i vystupleniya* [Selected speeches]. Moscow: Knizhnyi mir Publ. Available at: <https://libcat.ru/knigi/dokumentalnye-knigi/publicistika/87208-vladimir-putin-izbrannye-rechi-i-vystupleniya.html> [Accessed 20/09/19].
 11. Sztompka P. (2006) New perspectives on trust: review essay. *American journal of sociology*, 112 (3), pp. 905-919.
 12. Touraine A. (2007) Sociology after sociology. *European journal of social theory*, 10 (2), pp. 184-193.
 13. *Uspeshnye petsitsii* [Successful petitions]. Available at: <https://www.change.org/ru/%D0%BF%D0%BE%D0%B1%D0%B5%D0%B4%D1%8B> [Accessed 20/09/19].
 14. Vasil'eva E.G. (2019) Mezhdru tekhnologii i institutami: osobennosti formirovaniya elektronnoho pravitel'stva v Volgogradskoi oblasti [Between technology and institutions: the peculiarities of e-government formation in the Volgograd region]. *Logos et praxis*, 8, pp. 52-64.
 15. Volodin V.V. *Gosduma budet formirovat' povestku na baze sotsiologicheskikh oprosov* [The State Duma will form the agenda on the basis of opinion polls]. Available at: <https://vvolodin.ru/news/gosduma-budet-formirovat-povestku-na-baze-sotsiologicheskikh-oprosov/> [Accessed 20/09/19].
 16. Yaprntsev I.M. (2017) Sistema grazhdanskoi pravotvorcheskoi initsiativy v Rossiiskoi Federatsii [The system of lawmaking initiatives in the Russian Federation]. *Rossiiskoe pravo onlain* [Russian law online], 2, pp. 45-52.
-