

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО, АГРАРНОЕ ПРАВО

УДК 349.6

DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-3-315-320

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ПРИРОДЫ В РОССИИ

АНИСИМОВ Алексей Павлович*

✉ anisimovap@mail.ru

Ул. Гагарина, 8, Волгоград, 400131, Россия

Аннотация. В статье проанализированы теория и практика электронной демократии в сфере охраны окружающей среды в России, показан потенциал внедрения экологических петиций и экологических голосований, проанализирована практика взаимодействия граждан и органов власти на примере сайтов федеральных и региональных природоохранных органов России. Обосновывается вывод о том, что сегодня в деятельности природоохранных органов мы наблюдаем только первые шаги по созданию системы электронной демократии, выражающиеся в возможности получения на сайте органов власти информации, а также «одностороннего взаимодействия», т. е. возможности граждан и юридических лиц скачать с сайта формы определенных документов. В настоящий момент необходимы дополнительные усилия органов власти по переходу к двустороннему электронному взаимодействию, что будет являться важным шагом к персональному вовлечению всех заинтересованных граждан в процесс принятия управленческих экологических решений.

Ключевые слова: электронная демократия, электронный референдум, охрана окружающей среды, гражданское общество, государство.

Issues of Theory and Practice of Development of Electronic Democracy in the Field of Nature Protection in Russia

Anisimov Aleksey P.**

✉ anisimovap@mail.ru

8 Gagarina st., Volgograd, 400131, Russia

Abstract. The article analyzes the theory and practice of e-democracy in the field of environmental protection in Russia, shows the potential for the introduction of environmental petitions and environmental voting, analyzes the practice of interaction between citizens and authorities on the websites of federal and regional environmental authorities of Russia. As a result of the study, the conclusion is substantiated that today in the activities of environmental authorities we observe only the first steps to create a system of electronic democracy, which include the possibility of obtaining information on the website of the authorities, as well as “unilateral interaction”,

* Профессор кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

** Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law at Volgograd Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Legal Sciences, Professor.

that is, the ability of citizens and legal entities to download from the website the forms of certain documents. At the moment, additional efforts are needed by the authorities to switch to bilateral electronic interaction, which will be an important step towards the personal involvement of all interested citizens in the process of making environmental management decisions.

Keywords: *electronic democracy, electronic referendum, environmental protection, civil society, state.*

Развитие сети Интернет в последние годы обуславливает необходимость обсуждения перспектив развития системы электронной демократии, позволяющей увеличить степень участия граждан в управлении собственной страной (на всех уровнях, включая муниципальный). Это даст возможность сделать процесс принятия решений более оперативным, а управление – эффективным. Сущность электронной демократии состоит в том, чтобы распространить идеологию «государство – для человека» на сферу электронного взаимодействия государства и общества, что будет означать для граждан возможность реализовывать свои права и интересы удобным для себя способом, повысить прозрачность и доступность управления, снизить срок принятия решений, уменьшить документооборот, сократить базу для коррупции.

Указанная задача государства актуальна для всех без исключения сфер общественной жизни, и в каждой из них она имеет свою специфику. В настоящей статье мы попробуем рассмотреть современное состояние и перспективы развития электронной демократии в одной жизненно важной сфере, касающейся вопросов охраны окружающей среды.

Под электронной демократией в современной научной литературе обычно предлагается понимать «общую абстрактную, собирательную политико-правовую категорию, обозначающую совокупность основанных на информационно-коммуникационных технологиях и средствах способов воздействия институтов гражданского общества и отдельных граждан на функционирование политической системы» [7, с. 20–24].

Менее громоздкое определение предлагает С. Коулман, который считает, что электронная демократия – это процесс взаимодействия между государством и гражданами, а также между представителями и теми, кого они представляют, с использованием возможностей цифровых технологий в целях улучшения демократического процесса [12, с. 8]. Однако общим в обоих приведенных определениях электронной демократии является акцентирование внимания на ис-

пользовании современных интернет-технологий для налаживания диалога между органами публичной власти и гражданским обществом, который может идти по трем направлениям – развитие электронного парламента, электронного правительства и электронного правосудия.

Из указанных трех вариантов нас далее будет интересовать только электронное правительство, под которым в научной литературе понимается система «взаимосвязанных и взаимодействующих между собой административно-правовых институтов (формы и методы публичного управления, государственная служба, правовые акты управления, административные процедуры, административные регламенты, электронные административные регламенты, исполнение государственных функций и предоставление публичных услуг), входящих в общий механизм административно-правового регулирования и обеспечивающих как электронное взаимодействие внутри системы органов исполнительной власти при реализации государственных функций, так и права, свободы и законные интересы физических лиц и организаций в сфере предоставления публичных услуг» [6, с. 11].

Формы участия граждан в работе электронного правительства могут быть самыми разными, причем как активными, так и пассивными. В числе активных форм можно назвать направление запросов о предоставлении информации, участие в электронном голосовании (например, в ходе общественного обсуждения проектов подзаконных нормативных актов на сайте органа исполнительной власти), подача заявок на получение разрешений или иных административных индивидуальных актов, уплата налогов и пошлин и т. д.

В качестве пассивных форм участия общественности в деятельности органов исполнительной власти может быть изучение уже размещенной на сайте информации, обсуждение новостей или действующих правовых актов.

Развитие электронного правительства происходит в государствах с различными политико-

правовыми традициями. Поскольку формирование электронного правительства – это не только результат, но и процесс, его скорость различна в ряде стран мира. В России уже есть единый портал государственных и муниципальных услуг, «единая система межведомственного электронного взаимодействия, открыт интернет-ресурс для размещения общественных инициатив. Принимаются нормативные правовые акты, направленные на регулирование отдельных сторон электронного правительства (дистанционного оказания государственных и муниципальных услуг, доступа к информации о деятельности государственных органов)» [4, с. 3].

Непосредственно для целей и задач настоящей статьи представляют интерес две новые формы электронного взаимодействия органов власти и гражданского общества – электронная петиция и электронный референдум.

Электронная петиция – это коллективная просьба, жалоба, мнение, которые направлены в уполномоченный орган публичной власти с использованием возможностей сети Интернет. Использование такой формы диалога общества и государства преследует две цели: привлечение внимания общества к актуальной проблеме (например, в сфере экологии) и воздействие на принятие органами публичной власти конкретных управленческих решений.

Все порталы можно разделить на три группы: созданные органами власти, представителями партий и возникшие по инициативе общественности. К первой группе относятся порталы «Российская общественная инициатива» и «Петиции Президенту»; представителями второй группы будут ресурсы «Народная инициатива КПРФ» и «Просто россияне». Третья весьма многочисленная группа включает такие сайты, как «Online Petition.ru», «Демократор.ру», «Change.org», «Наше мнение», «Демократия 2» [5, с. 177–178].

Обязательными к рассмотрению для органов власти являются только набравшие 100 000 голосов граждан петиции, размещенные на портале «Российская общественная инициатива», хотя анализ его работы говорит о слабой востребованности таких петиций органами власти [3, с. 42].

Несмотря на то что петиции не имеют юридической силы, они все же могут влиять на решения властей, так как «в демократическом государстве мнение масс игнорировать трудно, комму-

никативная эффективность петиции тем выше, чем больше подписей удастся собрать. С этой целью экологические ассоциации как организаторы петиций предусматривают несколько месяцев на сбор максимального количества подписей. В последние годы в связи с повсеместным распространением Интернета подписи часто собираются через сайты экологических организаций» [10, с. 35]. Примечательно, что на официальном портале подачи петиций («Российская общественная инициатива») экологических петиций можно встретить немного, а их основная тематика обычно сводится к проблемам обращения с отходами, вырубкой леса, а также защите диких животных. Во многих зарубежных странах, например, в Великобритании, экологические петиции, наоборот, входят в число наиболее популярных инициатив, особенно в части охраны животных [11, с. 32].

Электронные референдумы и электронные голосования являются наиболее часто обсуждаемыми инструментами реализации публичной городской политики, в том числе в сфере экологии. Данные формы электронной демократии не следует отождествлять, хотя, безусловно, общим у них будет являться участие граждан в публичном обсуждении важных общественных проблем с использованием ресурсов сети Интернет. Между тем принципиальных отличий между ними будет, как минимум, два: порядок назначения и обязательность для органов власти результатов данных процедур. Электронные референдумы в России не проводятся вообще, а сама процедура их назначения и проведения достаточно сложна и регулируется Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме в Российской Федерации» (ред. от 18 июня 2017 г.). В связи с этим часто встречающиеся в научной литературе попытки назвать процедуру электронного голосования в Москве по важным городским вопросам на портале «Активный гражданин» референдумом [9, с. 57–62] неудачны, поскольку результаты таких голосований не носят обязательного для власти характера. Несмотря на это, важность портала «Активный гражданин» для властей и жителей Москвы несомненна. В настоящий момент в проекте зарегистрировано более 2 114 701 пользователей, проведено более 3600 голосований и принято более 100 000 000 мнений¹.

¹ URL: <https://ag.mos.ru/info>

Анализ портала «Активный гражданин» показывает, что экологические проблемы довольно часто интересны москвичам, например, в контексте проблем озеленения и благоустройства. В качестве примера можно привести голосование в июне 2018 г. по проекту «Миллион деревьев» на предмет высадки новых деревьев во дворах. Кроме того, недавно было проведено электронное голосование по оборудованию природных парков Москвы контейнерами для раздельного сбора мусора: 52 % москвичей проголосовали за дооснащение парков такими контейнерами. В результате на особо охраняемых природных территориях г. Москвы были проведены работы по размещению 62 контейнеров и урн для раздельного сбора мусора [1, с. 131].

Вместе с тем данный проект нередко подвергается критике. Так, отмечается, что на основе проведения голосования на портале «Активный гражданин» город исполняет волю москвичей иногда в ущерб им самим. Так, в рамках акции «Миллион деревьев» горожане выбирали деревья и кустарники для их высадки во дворах. При этом экологи утверждали, что выбор делался ими без учета ландшафта и консультаций со специалистами, из-за чего прекрасный посадочный материал нередко погибал [2, с. 65–66].

Проанализировав существующие виды и формы электронной демократии в России, считаем целесообразным перейти к анализу роли в процедурах их организации и осуществления главного природоохранного органа России – Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – МПР РФ), который позволяет констатировать следующее состояние практики электронной демократии в сфере экологии.

1. На сайте представлен специальный раздел «Открытое министерство», в котором перечислены принципы открытости, а также содержится информация о конкурсах и аукционах, государственных услугах, мерах по противодействию коррупции, график приема граждан руководителями и т. д.

2. МПР РФ осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему пяти служб и агентств (Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агент-

ства по недропользованию). Между тем изучение раздела «Государственные услуги» на сайте МПР РФ позволяет установить, что на нем содержится информация о порядке оказания 18 услуг Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и 22 услуг, предоставляемых Федеральным агентством по недропользованию. Остальные три органа на сайте не представлены.

3. Изучение содержания услуг, оказываемых Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, позволяет утверждать, что в понимании МПР РФ электронные услуги заключаются в размещении на сайте перечня документов, необходимых для получения разрешения на определенный вид деятельности, с раскрытием содержания разделов заявления и указанием размера государственной пошлины за выдачу такого разрешения. Механизма электронной отправки такого заявления на сайте нет.

4. К числу положительных сторон сайта МПР РФ можно отнести размещение в открытом доступе документов (приказов), принимаемых МПР РФ. Не менее важной является интерактивная карта, позволяющая гражданам получать экологическую информацию (например, об объектах экологического контроля, о водных, лесных, биологических ресурсах) по субъектам РФ.

5. Изучение раздела «Общественные обсуждения» на момент написания настоящей статьи (февраль 2019 г.) позволяет установить, что самые последние проекты федеральных законов и подзаконных актов, вынесенных на такое обсуждение, датируются августом 2015 г. После этого никакие материалы для обсуждения с общественностью министерством не предоставлялись.

6. Единственный отчет по выполнению плана противодействия коррупции в МПР РФ датируется 2014–2015 гг. Таким образом, при буквальном восприятии сайта, позднее борьба с коррупцией в МПР РФ не велась.

7. Раздел сайта «Открытые данные» посвящен предоставлению гражданам различного рода сведений статистического характера (например, информация о количестве обращений граждан в 2016 г.), а также информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов (лесов, вод и т. д.), о приказах или отдельных направлениях деятельности министерства и т. д. Само по себе наличие такой информации является важным вкладом в налаживание взаимодействия между природоохранным органом власти

и гражданским обществом, однако документы выложены в неудобном для работы формате Microsoft Excel, и не всегда открываются при попытках доступа к ним.

Проведенный небольшой обзор свидетельствует, что Министерством природных ресурсов РФ предприняты первые шаги к налаживанию информационного взаимодействия с гражданами, субъектами предпринимательской деятельности в области природопользования и охраны окружающей среды. Между тем многие такие меры носят формальный характер, в том числе в части электронного оказания государственных услуг.

Наряду с необходимостью устранения формализма в работе с гражданами и их объединениями, необходимо дальнейшее развитие электронных форм взаимодействия с ними, что могло бы проявляться в форме комментариев представителей министерства на его сайте по вопросам экологических электронных петиций (хотя бы в отношении набравших нужное количество голосов на сайте «Российской общественной инициативы»). Не менее важным является реагирование МПР РФ на острые экологические проблемы, по которым возник общественный резонанс (например, в части размещения отходов на полигонах в Подмоскowie, негативно повлиявших на здоровье людей).

Отдельным направлением в совершенствовании электронного экологического управления могло бы стать создание на сайте МПР Центра общественного экологического контроля, который координировал бы деятельность общественных экологических инспекторов, обсуждение итогов общественных экологических экспертиз или результатов общественных слушаний в ходе оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС).

Соответствующие результаты мер по проведению общественного контроля должны быть «в обязательном порядке рассмотрены подконтрольными органами, организациями и должностными лицами, которые должны отправить в адрес субъекта общественного контроля подтверждение такого рассмотрения в разумные сроки и в надлежащей форме» [8, с. 11].

В этом смысле весьма интересной представляется система работы с электронными обращениями граждан в отдельных субъектах РФ. Например, в Республике Татарстан создана интернет-приемная Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан (на его сайте), через которую только за 2017 г. поступило 378 обращений граждан (из их общего количества 2731), причем на сайте планируется оказание бесплатной юридической помощи (по вопросам охраны природы) малоимущим гражданам.

В целях развития системы электронной демократии в сфере охраны окружающей среды в России может представлять интерес опыт европейских стран, например, Республики Словакия. На сайте Министерства окружающей среды Словакии есть специальная электронная форма подачи заявки о предоставлении экологической информации; возможна подача в электронной форме заявок на оказание государственных услуг (например, о выдаче заключения о создании объектов по утилизации/хранению отходов); на интерактивной карте Словакии показаны станции (заводы) по сжиганию отходов производства и потребления (в России была бы очень уместна еще и карта с указанием мест полигонов захоронения отходов, а также возможность онлайн-подачи заявлений и иных документов).

Таким образом, сегодня в деятельности природоохранных органов мы наблюдаем только первые шаги по созданию системы электронной демократии, заключающиеся в возможности получения на сайте органов власти информации, а также «одностороннего взаимодействия», т. е. возможности граждан и юридических лиц скачать с сайта формы определенных документов. В настоящий момент необходимы дополнительные усилия органов власти по переходу к двустороннему электронному взаимодействию, что будет являться важным шагом к персональному вовлечению всех заинтересованных граждан в процесс принятия управленческих экологических решений. Большую роль в достижении этой цели может сыграть усиление значения электронных петиций, голосований и референдумов в сфере экологии.

Список литературы

1. Алексеев Р. А. Электронный референдум: проблемы и опыт проведения в современной России // Вестник Московского государственного областного университета. Сер.: История и политические науки. 2016. № 5. С. 127–137.
2. Белова Л. Н. Участие граждан в процессе государственного управления: опыт проекта «Активный гражданин» // Вестник государственного и муниципального управления. 2015. № 4 (19). С. 61–67.

3. Волошинская А. А. «Электронное участие» в России: новый инструмент взаимодействия государства и общества или электронная потемкинская деревня? // Информационное общество. 2016. № 1. С. 40–47.
4. Данилов Н. А. Правовое регулирование электронного правительства в зарубежных странах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 23 с.
5. Демушина О. Н. Порталы электронных петиций как форма взаимодействия институтов власти и граждан в России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. № 4. С. 176–181.
6. Иншакова Е. Г. «Электронное правительство» в публичном управлении: административно-правовые проблемы организации и функционирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 24 с.
7. Кушнирук Р. П. Место электронной демократии в политической системе общества // Новая правовая мысль. 2016. № 2. С. 19–25.
8. Околеснова О. А. Информационно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 236 с.
9. Перезолова А. С. Практика электронных референдумов как институт публичных консультаций // Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки. 2015. № 4. С. 55–63.
10. Пупкова А. В. Петиция как жанр французского экологического дискурса // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Гуманитарные науки. 2010. № 589. С. 33–45.
11. Чугунов А. В., Бершадская Л. А. Развитие технологий электронного участия: сравнительный анализ порталов электронных петиций в России, США и Великобритании // Информационные ресурсы России. 2013. № 4 (134). С. 28–33.
12. Coleman S. *Direct representation, towards a conversational democracy*. London, 2005. 24 p.

References

1. Alekseev R. A. *Elektronnyi referendum: problemy i opyt provedeniya v sovremennoi Rossii* [Electronic Referendum: Problems and Experience in Modern Russia]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Ser.: Istoriya i politicheskie nauki – Bulletin of the Moscow Region State University. Series: History and Political Sciences*, 2016, no. 5, pp. 127–137.
2. Belova L. N. *Uchastie grazhdan v protsesse gosudarstvennogo upravleniya: opyt proekta «Aktivnyi grazhdanin»* [Participation of Citizens in the Course of Public Administration: Experience of the Project “Active Citizen”]. *Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Journal of Public and Municipal Administration*, 2015, no. 4 (19), pp. 61–67.
3. Voloshinskaya A. A. «Elektronnoe uchastie» v Rossii: novyi instrument vzaimodeistviya gosudarstva i obshchestva ili elektronnaya potemkinskaya derevnya? [E-Participation in Russia: a New State and Society Interaction Tool or Electronic Potemkin Village?]. *Informatsionnoe obshchestvo – Information Society*, 2016, no. 1, pp. 40–47.
4. Danilov N. A. *Pravovoe regulirovanie elektronnoho pravitel'stva v zarubezhnykh stranakh*. Avtoref. dis. kand. jurid. nauk [Legal Regulation of E-Government in Foreign Countries. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2013. 23 p.
5. Demushina O. N. *Portaly elektronnykh petitsii kak forma vzaimodeistviya institutov vlasti i grazhdan v Rossii* [E-Petitions Portals as a Form of Communication Between Governments and Citizens in Russia]. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS – State and Municipal Management. Scholar Notes*, 2016, no. 4, pp. 176–181.
6. Inshakova E. G. «Elektronnoe pravitel'stvo» v publichnom upravlenii: administrativno-pravovye problemy organizatsii i funktsionirovaniya. Avtoref. dis. kand. jurid. nauk [“Electronic Government” in Public Administration: Administrative and Legal Problems of Organization and Functioning. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2015. 24 p.
7. Kushniruk R. P. *Mesto elektronnoi demokratii v politicheskoi sisteme obshchestva* [The Place of E-Democracy in the Political System of Society]. *Novaya pravovaya mysl' – New Law Conception*, 2016, no. 2, pp. 19–25.
8. Okolesnova O. A. *Informatsionno-pravovye osnovy obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii*. Dis. kand. jurid. nauk [Information and Legal Foundations of Public Control in the Russian Federation. Cand. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2014. 236 p.
9. Perezolova A. S. *Praktika elektronnykh referendumov kak institut publichnykh konsul'tatsii* [Practices of Electronic Referenda as an Institution of Public Consultations]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 12: Politicheskie nauki – Moscow University Bulletin. Series 12: Political Science*, 2015, no. 4, pp. 55–63.
10. Pupkova A. V. *Petitsiya kak zhanr frantsuzskogo ekologicheskogo diskursa* [Petition as a Genre of the French Ecological Discourse]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo lingvisticheskogo universiteta. Gumanitarnye nauki – Bulletin of the Moscow State Linguistic University. Humanities*, 2010, no. 589, pp. 33–45.
11. Chugunov A. V., Bershadskaia L. A. *Razvitie tekhnologii elektronnoho uchastiya: sravnitel'nyi analiz portalov elektronnykh petitsii v Rossii, SShA i Velikobritanii* [E-Participation Development: A Comparative Study of the Russian, USA and UK E-Petition Initiatives]. *Informatsionnye resursy Rossii – Information Resources of Russia*, 2013, no. 4 (134), pp. 28–33.
12. Coleman S. *Direct Representation, Towards a Conversational Democracy*. London, IPPR, 2005. 24 p.