



КонсультантПлюс

Статья: Трансформация
механизмов участия
институтов гражданского
общества в обновлении
власти
(Киреева Е.Ю.)
("Конституционное и
муниципальное право",
2016, N 1)

Документ предоставлен **КонсультантПлюс**

www.consultant.ru

Дата сохранения: 01.02.2023

ТРАНСФОРМАЦИЯ МЕХАНИЗМОВ УЧАСТИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ОБНОВЛЕНИИ ВЛАСТИ

Е.Ю. КИРЕЕВА

Киреева Елена Юрьевна, декан факультета управления персоналом и государственной службы Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доктор юридических наук.

В представленной статье проанализированы существующие механизмы взаимодействия гражданского общества и институтов публичного управления по выработке и принятию общественно значимых решений и предложены пути возможного повышения гражданской активности населения.

Ключевые слова: гражданское общество, электронная демократия, общественная инициатива, общественный контроль.

Transformation of Mechanisms of Involving Civil Society Institutions in Renewal of the Regime

E.Yu. Kireeva

Kireeva Elena Yu., Dean of the Faculty of Personnel Management and Public Administration in the Institute of Public Administration and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Law.

The given article analyzes the current interaction mechanisms between civil society and public administration institutions in the development and adoption of socially significant decisions and suggests possible ways to increase civil engagement of the population.

Key words: civil society, e-democracy, public initiative, public control.

Развитие механизмов участия гражданского общества в формировании органов государственной власти, выработке основных направлений государственной политики может осуществляться по двум основным направлениям: интенсивному (обусловленному совершенствованием демократических процедур и механизмов, повышением эффективности общественного воздействия на политические процессы) и экстенсивному (связанному с ростом количественных показателей форм участия институтов гражданского общества во властных отношениях) путям.

Говоря о существующих легальных возможностях участия институтов гражданского общества в формировании и функционировании власти, следует признать, что их количество достаточно, а вот качество оставляет желать лучшего. Действительно, на сегодняшний день создан довольно большой массив законодательства, регулирующего правовой статус различного рода общественных объединений, включая политические партии, профессиональные союзы, религиозные организации etc. <1>. На федеральном уровне представлен широкий спектр возможностей участия населения в решении вопросов местного значения посредством институтов непосредственной демократии <2>. Для осуществления общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов

законов субъектов Российской Федерации образованы Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов РФ, в отношении экспертизы нормативных правовых актов органов исполнительной власти создан официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения - regulation.gov.ru. При федеральных органах исполнительной власти функционируют общественные советы, выполняющие функции координации и общественного контроля, члены которых могут принимать участие в процедуре конкурсного отбора и аттестации государственных служащих, проходящих службу в этих органах.

<1> См.: Федеральный [закон](#) от 19.05.1995 N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" // Собрание законодательства РФ. 1995. N 21. Ст. 1930; Федеральный [закон](#) от 28.06.1995 N 98-ФЗ "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений" // Собрание законодательства РФ. 1995. N 27. Ст. 2503; Федеральный [закон](#) от 11.07.2001 N 95-ФЗ "О политических партиях" // Собрание законодательства РФ. 2001. N 29. Ст. 2950; Федеральный [закон](#) от 27.11.2002 N 156-ФЗ "Об объединениях работодателей" // Собрание законодательства РФ. 2002. N 48. Ст. 4741; Федеральный [закон](#) от 12.01.1996 N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" // Собрание законодательства РФ. 1996. N 3. Ст. 145; Федеральный [закон](#) от 26.09.1997 N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" // Собрание законодательства РФ. 1997. N 39. Ст. 4465; Федеральный [закон](#) от 12.01.1996 N 10-ФЗ "О

профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" // Собрание законодательства РФ. 1996. N 3. Ст. 148.

<2> См.: [Гл. 5](#). "Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления" Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

В целом институт общественного контроля с точки зрения его целей, задач, форм и субъектов, его реализующих, получил системное закрепление с принятием Федерального [закона](#) от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" <3>.

<3> Собрание законодательства РФ. 2014. N 30 (ч. I). Ст. 4213.

Но, несмотря на все произошедшие позитивные изменения, вряд ли можно испытывать "головокружение от успехов" и аплодировать достижениям гражданского общества: и официальные власти, и специалисты в области конституционного права, государственного и муниципального управления, и средства массовой информации постоянно сетуют на низкую активность электората на выборах, невостребованность или формальное использование многих форм прямой демократии на местном уровне, отсутствие гражданской инициативы.

В этой связи возникает закономерный вопрос: каким образом возможно максимальное использование имеющегося арсенала легитимных средств для привлечения граждан к участию в политической жизни своего государства? На наш взгляд, возможны несколько векторов развития взаимодействия общества и власти.

1. Изменение существующих механизмов формирования власти

Традиционная демократическая форма формирования различных уровней публичной власти (федеральной, региональной и местной) - выборы в последние годы пользуются все меньшей популярностью среди электората <4>. При ее сохранении возможно применение новых способов организации процесса голосования, более удобных и привлекательных для электората - внедрение электронных технологий на выборах и электронного голосования.

<4> См.: Абрамова О.К. Причины снижения электоральной активности в субъектах Российской Федерации при участии в выборах: пути совершенствования избирательного процесса (на примере Владимирской области) // Юридическая наука. 2012. N 1; Советников И.В. [Злоупотребления правом в избирательном процессе](#). М.: ЧеРо, 2010; Гранкин И.В. [Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне](#) // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 7; Борисов Н.И., Тюрина С.Ю. [Взаимодействие населения и власти](#) как фактор повышения эффективности местного самоуправления //

Административное и муниципальное право. 2013. N 8.
С. 802 - 810.

На законодательном уровне такая возможность существует. Так, [ч. 15 ст. 64](#) Федерального закона от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ (ред. от 06.04.2015) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" ^{<5>}, регламентирующая порядок голосования, устанавливает, что при проведении выборов, референдума вместо голосования с использованием бюллетеней, изготовленных на бумажном носителе, может проводиться электронное голосование. Решение о проведении электронного голосования принимается ЦИК РФ или по ее поручению соответствующей избирательной комиссией субъекта Российской Федерации. Центральной избирательной комиссией Российской Федерации регулируется ряд процедурных вопросов электронного голосования (порядок голосования и подсчета голосов избирателей, формы документов, а также особенности установления соответствующими комиссиями итогов голосования и определения результатов выборов, референдума с учетом итогов электронного голосования).

^{<5>} Собрание законодательства РФ. 2002. N 24.
Ст. 2253.

Данная процедура распространяется не только на формирование органов государственной власти, но и на структуры гражданского общества, в частности использовалась при формировании Общественной палаты РФ.

Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ

(ред. от 20.04.2014) "Об Общественной палате Российской Федерации" <6> в [ст. 8](#), регулирующей порядок формирования Общественной палаты, предусматривает, что не позднее десяти дней со дня формирования списка кандидатов в члены Общественной палаты от общероссийских общественных объединений, иных некоммерческих организаций начинается рейтинговое интернет-голосование с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива", которое продолжается в течение тридцати дней.

<6> Собрание законодательства РФ. 2005. N 15. Ст. 1277.

В рейтинговом интернет-голосовании имеют право принимать участие граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом. Каждый гражданин Российской Федерации, участвующий в рейтинговом интернет-голосовании, вправе проголосовать один раз за представителя одного общероссийского общественного объединения или иной некоммерческой организации.

По итогам рейтингового интернет-голосования рабочая группа определяет в состав Общественной палаты по три представителя общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций по каждому направлению общественной деятельности, набравших большинство голосов (в порядке убывания количества голосов), а также одного представителя общероссийского общественного объединения или иной некоммерческой организации, набравшего большинство голосов среди

представителей общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций, занявших четвертые места в своих направлениях общественной деятельности.

2. Создание новых механизмов принятия общественно значимых решений

Следует отметить, что электронное голосование и использование интернет-технологий в деятельности органов государственной власти в последнее время - явление интернациональное, совершенствование информационных технологий и их внедрение в управленческую практику позволило сформировать новую категорию - "электронная демократия", которая понимается как осуществление власти народом с использованием современных информационно-телекоммуникационных технологий <7>.

<7> См.: Антонов Я.В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 3; Термин "Электронная демократия" раскрыт в [Рекомендациях](#) Res (2004) 15 Комитета министров Совета Европы "Об электронном управлении" // Подготовлен для публикации в системах СПС "КонсультантПлюс".

Электронная демократия представляет собой правовую, технологическую и управленческую структуру, в рамках которой создаются и развиваются различные публично-правовые институты ("Электронное правительство", "Электронный парламент", "Электронное государство", "Электронное

правосудие") и инструменты (например, общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов в сети Интернет, электронный форум по значимым государственно-политическим вопросам) <8>.

<8> Антонов Я.В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование. Указ. соч. С. 9.

Наряду с созданными в рамках реализации федеральной целевой программы "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)" <9> информационными ресурсами практическим воплощением данной идеи в нашей стране можно рассматривать специализированные сайты по реализации гражданских инициатив. Так, на основании Указа Президента РФ от 4 марта 2013 г. N 183 "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива" <10>, создан соответствующий интернет-ресурс для выдвижения различных гражданских инициатив либо голосования за подобные инициативы. Аналогичным образом на уровне субъектов Российской Федерации были разработаны государственные программы по развитию информационного пространства <11>, а также созданы порталы "Активный гражданин" (г. Москва), "Добродел" (Московская область).

<9> Утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. N 65 // Собрание законодательства РФ. 2002. N 5. Ст. 531.

<10> Собрание законодательства РФ. 2013. N 10. Ст. 1019.

<11> См.: [Постановление](#) Правительства Москвы от 09.08.2011 N 349-ПП (ред. от 30.07.2015) "Об утверждении Государственной программы города Москвы "Информационный город" на 2012 - 2018 годы" // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. N 46. 16 августа.

К примеру, в г. Москве в системе "Активный гражданин" было проведено голосование по поводу необходимости переименования станции московского метро "Войковская". В проводимом с 1 ноября 2015 г. опросе приняли участие около 301 тыс. человек (около 25% зарегистрированных в системе электронных референдумов). Результаты голосования следующие: за переименование высказались 35%, против - 53%, затруднились с ответом 7% респондентов. 5% участников голосования считают, что этот вопрос "должны решать специалисты" <12>.

<12> Опубликовано 22 ноября 2015 г. // <http://tass.ru/obschestvo/2461132>.

С 1 октября на территории Московской области начал функционировать в рабочем режиме портал "Добродел", с помощью которого фиксируются и оперативно рассматриваются обращения граждан. На портале "Добродел" предусмотрено 12 блоков актуальных вопросов, где можно оставить свои предложения, жалобы, благодарности и поучаствовать в опросах. Общее число категорий в программе покрывает более 120 проблемных областей.

Средний срок рассмотрения жалоб, поданных через "Добродел", составляет восемь дней <13>.

<13> Официальный сайт города Старая Купавна, Новости. 8 октября 2015 г. // <http://mo-stkupavna.ru/news/nachal-funkcionirovat-portal-do-brodel>.

3. Развитие общественного контроля

В данном направлении проделана определенная работа, обусловленная легитимацией общественного контроля <14> и его институционализацией (сформированы и действуют Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти).

<14> См.: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2014. N 30 (ч. I). Ст. 4213.

Остальные виды субъектов общественного контроля, которые предусмотрены федеральным законодательством (общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции,

группы общественного контроля), находятся в стадии формирования. В частности, в ряде субъектов Российской Федерации развивается молодежный парламентаризм <15> и создана соответствующая законодательная основа, к примеру Закон Брянской области от 8 июня 2009 г. N 44-З (ред. от 04.07.2014) "О Молодежном парламенте Брянской области" <16>, [Постановление](#) Московской городской Думы от 27 сентября 2006 г. N 265 "О Молодежной палате (Молодежном парламенте) при Московской городской Думе" <17>. В отдельных муниципальных образованиях функционируют общественные советы при главе муниципального образования <18>, общественные комиссии по контролю за расходованием денежных средств, выделенных на ликвидацию последствий чрезвычайной ситуации <19>, общественные комиссии или инспекции по делам несовершеннолетних <20>.

<15> Сафина С.Р. Молодежные консультативно-совещательные органы регионов России как субъекты законодательной инициативы // <http://аноцпни.рф/molodezhnye-konsultativno-soveschate-lnye-organy-regionov-rossii>.

<16> Брянская учительская газета. 2009. N 22. 12 июня.

<17> Ведомости Московской городской Думы. 2006. N 10. Ст. 261.

<18> Решение Чебоксарского городского Собрания депутатов ЧР от 14.06.2012 N 640 (ред. от 24.12.2013) "О Положении об Общественном совете при главе города Чебоксары" // Вестник органов местного самоуправления города Чебоксары. 2012. N 8. Т. 1.

<19> Постановление Администрации Медногорского городского поселения Карачаево-Черкесской Республики от 08.07.2015 N 68 "О создании комиссии по осуществлению общественного контроля за использованием денежных средств, выделяемых на ликвидацию чрезвычайной ситуации".

<20> Постановление Администрации Правокубанского городского поселения Карачаево-Черкесской Республики от 17.02.2015 N 19 "Об утверждении Плана работы общественной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав администрации Правокубанского городского поселения Карачаевского муниципального района Карачаево-Черкесской Республики"; Постановление Главы Самоуправления г. Петрозаводска от 09.06.1997 N 2045 "О создании общественных инспекций по делам несовершеннолетних в г. Петрозаводске".

Казалось бы, при всем многообразии предусмотренных законодательством форм общественного контроля данный вид деятельности должен развиваться достаточно активно. Однако этого не происходит, разветвленная система институтов общественного контроля не функционирует, скорее единичные случаи на уровне субъектов или муниципальных образований, в связи с чем возникает закономерный вопрос о том, как изменить ситуацию.

Одна из самых сложных задач, которую предстоит решать в первоочередном порядке, - формирование нового общественного сознания. Инертные граждане не переродятся в активных росчерком пера на тексте законодательного акта об общественном контроле или местном самоуправлении.

Чтобы они появились, необходимо широкое информирование населения об имеющихся возможностях и формах участия в процессе принятия общественно значимых решений. Далее очень важно, чтобы проявленная гражданская инициатива принесла результат: не просто написали, обсудили, на сайте обнародовали, а граждане увидели реакцию органа государственной власти или органа местного самоуправления на предложенные решения проблем, затрагивающих интересы населения. В этой связи в законодательстве, регулирующем общественные инициативы и общественный контроль, должны быть урегулированы механизмы учета общественного мнения и результатов общественного контроля и установлены санкции в отношении органов и должностных лиц, не исполняющих принятые населением решения.

Литература

1. Абрамова О.К. Причины снижения электоральной активности в субъектах Российской Федерации при участии в выборах: пути совершенствования избирательного процесса (на примере Владимирской области) // Юридическая наука. 2012. N 1.
2. Борисов Н.И., Тюрина С.Ю. [Взаимодействие населения и власти](#) как фактор повышения эффективности местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2013. N 8. С. 802 - 810.
3. Гранкин И.В. [Законодательное обеспечение прямой демократии](#) на муниципальном уровне // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 7.
4. Советников И.В. [Злоупотребления правом в](#)

избирательном процессе. М.: ЧеРо, 2010.

5. Сафина С.Р. Молодежные консультативно-совещательные органы регионов России как субъекты законодательной инициативы // <http://аноцни.пф/molodezhnye-konsultativno-soveschatelye-organy-regionov-rossii>.

Документ предоставлен [КонсультантПлюс](#)