



# ИНФОДОСЬЕ

Информационная подборка материалов на основе ресурсов  
Управления библиотечных фондов (Парламентской библиотеки)  
в помощь законодательной деятельности\*

<b>Тема</b>	<b><i>Совершенствование механизма взаимодействия структур гражданского общества и граждан Российской Федерации с органами государственной власти</i></b>
<b>Дата</b>	<b><i>21.07.2017</i></b>
<b>Составители</b>	<i>Поиск, анализ, отбор, систематизация материалов, формирование контента инфодосье и библиографического списка, подготовка выходных форм – канд. ист. наук <b>Н.В. Фатуева</b> (консультант УБФ (ПБ)); сканирование публикаций – <b>Л.А. Володина</b> (старший специалист 2 разряда отдела ведения баз данных и государственной библиографии по официальным документам УБФ (ПБ)).</i>
<b>Контакты</b>	<b><i>тел. 8(495)692-28-63, факс 8(495)692-97-36, e-mail: parlib@duma.gov.ru</i></b>

## **Часть 1. Публикации в журналах, сборниках и интернет-ресурсах**

<i>Ирхин Ю.В. Гражданское общество: современные проблемы анализа</i>	<b>2</b>
<i>Панкратов С.А. Государство и гражданское общество: институциональные акторы модернизационных преобразований России</i>	<b>6</b>
<i>Михеев В.А. Власть и гражданские институты: к проблеме доверия и недоверия</i>	<b>8</b>
<i>Тепляшин И.В. Формы участия граждан в управлении делами государства: классические, перспективные и допустимые</i>	<b>11</b>
<i>Инфраструктура диалога власти и общества. Площадки диалога: от обращений граждан к форумам (материалы Доклада Общественной палаты Российской Федерации «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 год»)</i>	<b>16</b>
<i>Фельдман М.А. Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества в регионе: институциональные аспекты</i>	<b>19</b>
<i>Дьякова Е.Г. Общественные советы при исполнительных органах власти и совершенствование системы государственного управления</i>	<b>24</b>
<i>Егоров В.А., Яковлев Н.А. Политика государства на сближение гражданского общества и власти</i>	<b>27</b>
<i>Муращенко С.В. Социальные сети как инструмент организации эффективной политической коммуникации гражданского общества и органов власти в современной России</i>	<b>29</b>
<i>Черкасов К.В., Захаревич Д.А. Некоторые вопросы формирования открытого государственного администрирования в современной России</i>	<b>32</b>
<i>Надуткина И.Э. Развитие партнерских отношений и гражданских инициатив: диалог на равных, проблема дефицита социально активных людей</i>	<b>37</b>
<i>Зотов В.В., Леявин Д.В. Транспарентность органов муниципального управления как условие развития гражданского общества</i>	<b>40</b>

<b>Часть 2. Библиографический список книг, авторефератов диссертаций, неопубликованных материалов парламентских мероприятий, публикаций в журналах, сборниках и интернет-ресурсах</b>	<b>42</b>
---	-----------

\* В материалах, использованных для подготовки инфодосье, сохранены оригинальные тексты источников опубликования. В соответствии с законодательством Российской Федерации в части, касающейся соблюдения авторских прав, публикации, представленные в инфодосье, не предназначены для тиражирования, размещения в Интернет, распространения или продажи.

## Часть 1. Публикации в журналах, сборниках и интернет-ресурсах

### ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ АНАЛИЗА\*

*Ю.В. Ирхин, профессор РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, доктор философских наук*

Гражданское общество представляет собой устойчивую систему экономических, социально-политических, религиозных, духовно-нравственных, семейных, культурных и других общественных отношений, которые, влияя на государственную политику, а иногда и определяя ее, выражают волю граждан. В рамках этой своеобразной и обширной системы функционируют различные общественные движения, политические партии, религиозные объединения, экономические организации и, прежде всего, сам человек как гражданин и как личность со своими семейными, профессиональными, досуговыми и другими разнообразными потребностями и интересами. Концепт гражданского общества как объекта и особенно как активного субъекта политики широко используется в управленческих, прогностических и проектных теориях. (...)

Авторы современного фундаментального исследования по данной проблематике, профессора Колумбийского университета Дж.Л. Коэн и Э. Арато отмечают желательность рассмотрения гражданского общества в рамках трехчастной модели, где оно не сливается ни с государством, ни с экономическими структурами, но активно с ними взаимодействует<sup>1</sup>. Опыт взаимоотношений государственных и гражданских институтов показывает, что между ними постоянно возникает большее или меньшее напряжение.

Власть, которая сознает значимость гражданского общества, должна быть готова не только к тому, что оно будет сотрудничать с нею, но и к тому, что оно будет оппонирующей силой, создающей порой критическую ситуацию для властных структур и бюрократии. Исключительно важная роль гражданского общества как промежуточного звена в процессе взаимодействия власти и граждан порождает соблазн его идеализации. Многие видят в нем определяющее условие решения чуть ли не всех насущных проблем современного социума. Однако такой подход ошибочен и не выдерживает сопоставления с действительностью. В широком историческом плане становление и развитие гражданского общества, безусловно, позитивно влияет на эффективное функционирование всего социального организма и на утверждение в нем демократических начал. Тем не менее, любое гражданское общество отражает в себе противоречия своего времени. В фундаменте его организаций – кластеры частных интересов, среди которых есть и такие, которые расходятся с интересами общества в целом и даже противостоят им.

Развитие гражданского общества имеет свои существенные особенности в каждой стране, регионе. Так, например, на его формирование в условиях западной цивилизации (в большей степени – в англо-саксонских странах, чем в континентально-европейских) оказали заметное воздействие распространение протестантской этики труда, индивидуализация общественной сферы, определенная независимость общественных организаций и движений от государственных структур. В индустриальных и постиндустриальных странах Дальнего Востока становление гражданского общества основывалось на сохранении традиционных культурных и религиозных ценностей, соответствующих им политико-психологических феноменов поведения и, как правило, на формальном восприятии лишь некоторых либеральных принципов и форм организации. (...)

При изучении развития гражданского общества в конкретных условиях страны или региона целесообразен интегративный подход, предполагающий комплексную оценку структурно-организационных, содержательных, культурологических, ценностно-этических, политико-правовых и иных аспектов данного феномена. Такая оценка может основываться на анализе следующих базовых параметров:

- особенностей социальной, экономической и культурной среды, в которой существует и развивается гражданское общество;
- уровня развитости структуры гражданских организаций, типа связей между ними, характера ценностей, лежащих в основе гражданской активности;
- степени воздействия гражданской активности на социально-политическую среду, власть;
- характера и качества взаимодействия органов власти с организациями гражданского общества на всех их уровнях.

Знание состояния и проблем развития гражданского общества выступает как важный фактор государственного управления и публичной политики<sup>2</sup>.

\* Ирхин Ю.В. Гражданское общество: современные проблемы анализа / Ю.В. Ирхин // Социально-гуманитарные знания. - 2016. - № 6. - С. 68-82. - Материалы приводятся выборочно в соответствии с предметно-тематической проблематикой инфодосье.

### Особенности генезиса гражданского общества в современной России

Для Российской Федерации характерен сложный и длительный процесс становления современного гражданского общества. В его развитии можно выделить четыре основных этапа: конец 80-х гг. XX в. – бурный рост различных неформальных гражданских объединений; начало 90-х гг. XX в. – возникновение элементов партнерских взаимоотношений государства и гражданского общества; 1993-1999 гг. – официальная поддержка становления гражданского общества, диалог власти и некоммерческих организаций на местном уровне, активизация международных фондов; с 2000 г. по настоящее время – развитие партнерских, преимущественно патерналистских отношений между государством и гражданским обществом, создание Общественной палаты, проведение гражданских форумов.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации, по состоянию на март 2016 г. в стране было зарегистрировано более 226 тыс. некоммерческих организаций (НКО). В авангард гражданского общества в России выдвигается активная общественность, которая представлена и группами, и более формализованными общественными объединениями, и индивидами – лидерами мнений, которые помимо своих человеческих и профессиональных обязанностей берут на себя обязательства заботы об обществе и государстве. Их миссия заключается в том, чтобы не только состояться самим, постоянно самовыражаясь, но и дать состояться другим. Это – граждане или их объединения, которые, с одной стороны, создают и охраняют пространство свободы для себя и других людей, а с другой – используют его для выстраивания взаимодействия с государством, бизнесом и обществом. Возрастает также роль сотен тысяч добровольцев, выполняющих социально значимую работу, растет число организаций гражданского общества (особенно после воссоединения Крыма с Россией), придерживающихся патриотических позиций. Благодаря развитию Интернета, явившемуся в определенной степени заслугой и негосударственных, некоммерческих структур, возникла принципиально новая система общественной экспертизы качества и достоверности информации, в том числе касающейся работы органов власти, а также формируется тенденция по самоорганизации «инициативников», направленной на взаимопомощь в решении жизненно важных проблем, обмен информацией через сайты (блогосферу) и проведение акций солидарности – участие в протестах групп, борющихся с уплотнительной застройкой, выступающих в защиту зеленых насаждений и т.п. На некоторые такие протесты власть реагирует конструктивно, иные – не замечает.

С созданием Общественной палаты российское гражданское общество вступило в стадию определенной актуализации и управляемости. Во всех 85 субъектах Федерации созданы свои общественные палаты и приняты региональные законодательные акты, регулирующие их деятельность.

Комиссия Общественной палаты выделяет следующие современные тенденции развития гражданского общества в России: усиление активности и влияния государства в разных сферах гражданского общества, развитие диалога государства и институтов гражданского общества в рамках законотворческого процесса, системное развитие благотворительности, развитие профессионализма НКО при общем снижении их числа. В то же время проявляются новые гражданские инициативы.

Согласно данным, приведенным в докладе Общественной палаты о состоянии гражданского общества в России, социальная база неполитического гражданского активизма составляет 34% населения: 17% участвуют в деятельности только одной организации, 9% – в деятельности двух организаций, 8% – в деятельности трех и более организаций. Большинство населения (66%) участия в деятельности общественных организаций не принимает<sup>3</sup>. Потенциальная социальная база гражданского активизма представляется достаточно серьезной. По данным социологического исследования «Общественная поддержка НКО в российских регионах: проблемы и перспективы» половина россиян готова принимать участие в мероприятиях и собраниях НКО и гражданских инициатив, каждый третий готов быть добровольцем или работать в НКО за плату, каждый четвертый декларирует готовность стать инициатором создания, организатором каких-либо НКО и гражданских инициатив. Для вовлечения граждан в благотворительность, волонтерство и другие практики организаций гражданского общества существует ряд препятствий, среди которых следует выделить недостаточный уровень соблюдения прав человека, обеспечения безопасности, низкие доходы у значительной части россиян, невысокая степень доверия общества к политико-административным институтам. В современных условиях можно, в первую очередь, изменить то, что не требует особых материальных затрат, но при этом является важным фактором успешного общественного развития. Прежде всего, это формирование гуманной, доброжелательной среды жизнедеятельности и жизнеобеспечения внутри российского социума, улучшение нравственного климата. Необходимо укрепление взаимопонимания и доверия между государством и гражданским обществом. Объективная потребность в этом сегодня налицо, но важно, чтобы и сами неправительственные организации брали на себя часть забот в сфере образования, воспитания, здравоохранения, просвещения.

Организации, имеющие в качестве основного финансового источника бюджетные средства органов государственной власти и местного самоуправления, чаще всего проявляют высокий уровень заинтересованности во взаимодействии с властными структурами и активно сотрудничают с ними. Некоторые правозащитные организации традиционного типа, группы гражданского контроля, осуществляющие надзор за деятельностью исполнительной власти, за соблюдением предписанной законом процедуры в ходе избирательных кампаний и самих выборов и т.д., имеют достаточно противоречивые, подчас конфликтные отношения с органами власти. Политика гражданских организаций, получающие гранты и иные формы финансирования из зарубежных источников, может контрастировать и входить в противоречие с целями государства.

Федеральный Закон от 10.01.2006 № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» установил не только разрешительную регистрацию общественных организаций вместо заявительной, но и процедуры строгой правовой ответственности как для российских некоммерческих, так и для иностранных некоммерческих неправительственных организаций за нарушение положений данного закона, особенно в части их уставной деятельности, финансовой и иной отчетности перед уполномоченными органами<sup>4</sup>. Такое законодательное повышение роли государственных контролирующих органов вызвало известную волну критики со стороны зарубежных и некоторых российских оппонентов. (...)

Для развития НКО, работа которых осуществляется в рамках правового поля, существенную роль играет поддержка со стороны органов власти. Одной из форм такой поддержки являются президентские гранты, полномочия по распределению которых предоставлены фонду «Гражданское достоинство» при участии представителей Общественной палаты и председателя Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. В 2014 г. по итогам рассмотрения более 300 заявок, поступивших от НКО, фонд отобрал 101 организацию для получения президентских грантов на общую сумму в 182 млн. рублей. Предпочтение отдавалось региональным НКО и тем, кто ранее не получал подобные гранты. Так, например, «Московскому союзу садоводов» выделено 2,7 млн. руб., «Московской Хельсинкской группе» – 1,8 млн. рублей, редакции газеты «Пионерская правда» – 1 млн руб.

В 2015 г. государственная поддержка НКО должна была вырасти по сравнению с предыдущим периодом почти на 2 млрд. руб. и составить до 4,5 млрд. руб.<sup>5</sup>

По итогам 2014 г. в Центральном федеральном округе лидером списка по поддержке НКО стала Воронежская область, выделив 89,8 млн. руб. на 104 организации в 2014 г. Неплохие показатели во Владимирской области – 24,5 млн. руб. на 34 НКО в 2014 г., в Ярославской области – 31 млн. руб. на 111 НКО в 2014 г. и 9,9 млн. руб. на 45 НКО в 2015 г., а также в Липецкой области 20 млн. руб. на 30 НКО в 2014 г. и 13 млн. руб. на 25 НКО в 2015 г. В то же время значительно меньше на поддержку НКО потрачено в Костромской области – по 3,4 млн. руб. на 52 НКО в 2014 и 2015 гг. и в Курской области – 2,8 млн. руб. на 35 НКО в 2014 г. и 1,1 млн. руб. на 23 НКО в 2015 г.

В Северо-Западном федеральном округе самое большое финансирование НКО получили в Санкт-Петербурге: в 2014 г. – 612,2 млн. руб. на 213 НКО, а в 2015 г. – 448,5 млн. руб. на 167 НКО. В Вологодской области в 2014 г. – 10,2 млн. руб. на 41 НКО, в 2015 г. – 14,9 млн. руб. на 51 НКО. Ленинградская область: в 2014 г. – 11,3 млн. руб. на 43 НКО, а в 2015 г. – 6 млн. руб. на 20 НКО. Меньше всего в округе выделяется в Мурманской области, там данные имеются только за 2014 г., – 923,3 тыс. руб. на пять НКО. В Калининградской области: в 2014 г. – 5 млн. руб. на 67 НКО, в 2015 г. – 5,2 млн. руб. на 72 НКО. Неравномерна поддержка НКО в Псковской области: в 2014 г. – 5,5 млн. руб. на 14 НКО. Весьма существенное финансирование получают московские НКО, однако, пока не все его источники носят открытый характер. В Уральском федеральном округе выделяется Свердловская область: в 2014 г. – 737,8 млн. руб. на 81 НКО, а в 2015 г. – 683,5 млн. руб. на 71 НКО. В Приволжском федеральном округе в 2014 г. выделено 1,3 млрд. руб. на 781 НКО и в 2015 г. – 571,6 млн. руб. на 298 НКО. Из них Республика Башкортостан направила в 2014 г. на поддержку 77 НКО 45,8 млн. руб., а в 2015 г. – 273,3 млн. руб. на 40 НКО. Власть Татарстана также оказали эффективную поддержку НКО: в 2014 г. – 208,3 млн. руб. на 280 НКО, а в 2015 г. – 183 млн. руб. на 13 НКО. Кировская область выделила в 2014 г. только 0,7 млн. руб. на шесть НКО, а в 2015 г. – 0,8 млн. руб. на пять НКО.

В Сибирском федеральном округе самую большую поддержку получили омские НКО: в 2014 г. – 49,7 млн. руб. на 151 НКО, а в 2015 г. – 58,4 млн. руб. на 172 НКО. Следом идет Новосибирская область: в 2014 г. – 31,9 млн. руб., в 2015 г. – 44,4 млн. руб. на 136 НКО. Меньше выделили в Кемеровской области: в 2014 г. – 320 тыс. на два НКО, в 2015 году – 495 тыс. руб. Якутия 2014 г. выделила 56,8 млн. руб. на 83 НКО, а в 2015 г. – 43,4 млн. руб. на 56 НКО. Еврейская автономная область – 500 тыс. руб. на пять НКО в 2015 г.<sup>6</sup>

Определенное влияние на процессы, происходящие в государстве и гражданском обществе, оказывают объединения профессиональных союзов, наиболее крупными среди которых являются Федерация независимых профсоюзов России, Конфедерация труда России и Конгресс российских профсоюзов. С 1992 г. ведущие представители предпринимательских объединений, профсоюзов и



правительства ежегодно заключают Генеральное соглашение, проводят регулярные заседания трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений и разработке проектов законодательных актов в данной сфере. В дальнейшем представляется целесообразным развитие механизмов правозащитной деятельности профсоюзов, повышение статуса трехсторонних комиссий путем наделения их правом принятия решений, обязательных для исполнения сторонами.

В перспективе видится необходимой разработка соответствующей нормативно-правовой и методической базы, направленной на повышение степени открытости институтов власти, а также на совершенствование их взаимодействия с гражданским обществом. Это предполагает создание действенных каналов влияния граждан, организаций, делового сообщества на подготовку и принятие решений, затрагивающих их права и законные интересы<sup>7</sup>. В современных условиях приобретает актуальность форма партнерства государства и гражданского общества в варианте широкой социально-политической антикризисной коалиции, которая могла бы действовать по всему спектру узловых общественных проблем. В этой связи обращает на себя внимание острый дефицит справочной информации об организациях некоммерческого сектора. Он обусловлен, в частности, быстрым устареванием данных о них, актуализация которых требует значительных расходов. В результате затрудняются контакты НКО как с институтами власти, так между собой, представляющие особую значимость в плане обеспечения межсекторного взаимодействия. В качестве возможных путей решения данной проблемы можно предложить:

- освещение деятельности гражданских союзов в постоянных рубриках печатных и электронных СМИ, выпуск специализированных изданий и создание в этих целях профильных информационных агентств и центров;
- государственную поддержку некоммерческих малых СМИ, освещающих предпринимательскую тематику социально значимой направленности;
- создание в Интернете открытой всероссийской базы данных гражданских организаций, развитие системы порталов, специализирующихся на освещении деятельности гражданских союзов и пропаганде лучшего опыта их взаимодействия с государственными структурами, совершенствование структуры размещения и содержания сведений, представленных на сайтах органов власти для обеспечения сотрудничества с организациями некоммерческого сектора.

В целом российская общественность пока проявляет себя недостаточно активно. В то же время в целом ряде правозащитных и благотворительных организаций, профессиональных союзов и творческих объединений накоплен значительный опыт эффективного сотрудничества с государственными органами, а также сформулированы заслуживающие внимания рекомендации по ключевым вопросам улучшения деятельности институтов власти. Перед россиянами объективно стоит сложная задача создания инновационной экономики и построения социальной демократии, решение которой неизбежно предполагает преодоление взаимной дистанцированности органов власти и гражданского общества и установление между ними тесного и продуктивного взаимодействия, отвечающего общим интересам.

<sup>1</sup> См.: Коэн Дж. Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. М., 2003, с. 16.

<sup>2</sup> См.: Управление публичной политикой / Под ред. Л.В. Сморгунова. М., 2015, с. 4.

<sup>3</sup> См.: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год. М., 2014, с. 28.

<sup>4</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 3, ст. 282.

<sup>5</sup> См.: Рустамова Ф., Рубин М. Государство удвоит сумму грантов для НКО до 4,7 млрд. руб. // РБК. 2014. 19 сент. URL: <http://top.rbc.ru/socie-ty/19/09/2014/950095.shtml>.

<sup>6</sup> См.: Кашеварова А. Социально ориентированным НКО дадут удочку // Известия, 2015, 10 августа. – URL: <http://izvestia.ru/news/589747>.

<sup>7</sup> См.: GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством / Под ред. Л.В. Сморгунова, Л.Н. Тимофеевой. М., 2012, с. 110-133. 82

## ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АКТОРЫ МОДЕРНИЗАЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ РОССИИ\*

*С.А. Панкратов, заведующий кафедрой политологии, профессор, доктор политических наук,  
ФГАОУ ВО «Волгоградский государственный университет»*

Обеспечение прав и свобод человека, признание их приоритета как определяющей цели модернизации общества и государства — важнейшая составляющая на пути к безопасному и стабильному развитию российского социума, законодательно закрепившего, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Модернизационные преобразования на различных этапах актуализируют свой «набор» прав человека, призванный преодолеть противоречивость данного процесса, риски и угрозы, связанные с «осовремениванием» различных сфер жизнедеятельности российских граждан.

В этой связи приобретает особую важность установление партнерства между гражданами, институтами гражданского общества и властью, вытекающего из «кодекса прав человека», что может способствовать предотвращению политических и социальных катаклизмов, обеспечению безопасности личности — общества — государства. При этом права человека и их реализация (то есть взаимосвязь провозглашенных прав и механизмов их обеспечения) «маркируют» природу государства и политической системы в целом, демократизм. Вместе с тем демократия всегда содержит в себе факторы неустойчивости (борьба мнений, противоборство политических партий и т. д.).

Опыт европейских государств показывает, что именно «социальная поддержка» все в большей степени определяет темпы, характер и эффективность модернизационных процессов, становится надежным стабилизатором общественного развития. Очевидно, что акцентные приоритеты общественного развития периодически изменяются. При поддержке либеральной модели укрепляется экономика, однако общественные богатства распределяются неравномерно. Возрастающие диспропорции порождают вынужденный переход к социальной модели, подразумевающей более справедливое распределение. Но связанные с этим издержки (высокие налоги, государственные расходы и т. д.) оказывают тормозящее влияние на экономический рост, что провоцирует смещение общественного мнения вправо.

Правые и левые социально-политические силы олицетворяют собой две стороны единой модели общественного развития. Через государственные властные структуры они регулируют ход развития, то придавая экономические импульсы, то снимая социальное напряжение. Таков механизм функционирования практически всех развитых демократических стран, где конкретный баланс достигается в борьбе за проведение в жизнь своих идеалов и ценностей.

Амбивалентность и нестабильность институтов гражданского общества России приводит к тому, что в стране отсутствует механизм чередования социальных моделей, обеспечивающих равновесие в развитии общества. Особенность отечественной политической системы заключается в том, что власть вынуждена брать на себя функции гражданского общества. Данное обстоятельство, с одной стороны, определенным образом компенсирует отсутствие отлаженного механизма выражения интересов различных социальных групп, а с другой стороны, не способствует укреплению авторитета действующей власти.

Использование этатистской модели на современном этапе модернизации, по нашему мнению, позволяет преодолеть тенденции деформирования режима в антисоциальный, олигархический. Этатистская модель модернизации основывается на оптимизации управленческо-институциональной функции государства, определяющей и координирующей модернизационные преобразования в обществе. Государственное воздействие на общество состоит в первую очередь в аккумулировании и отстаивании основополагающих ценностей данного социума; выработке процедур согласования и механизмов сосуществования различных интересов (обеспечение консенсуального порядка и стабильности) в условиях их плюрализации. Этатистский тип — это идеально-типическая конструкция, которая в чистом виде не существует, имеет различные варианты, в том числе близкий к конструкции «сильного» государства. Преобладание или

\* Панкратов С.А. Государство и гражданское общество: институциональные акторы модернизационных преобразований России / С.А. Панкратов // Становление и развитие гражданского общества в российских регионах: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (22 апр. 2016 г., Воронеж) / Воронеж. ин-т экономики и соц. упр. - Воронеж, 2016. - С. 110-113

ослабление этатистских характеристик имеет глубокую историческую обусловленность и не имеет абсолютного, самодовлеющего значения, гарантирующего определенный положительный результат.

Отечественный исторический опыт свидетельствует, что при возникновении кризисных ситуаций именно государство, в конечном итоге, берет на себя властную инициативу в выработке программы действий по выходу из сложившейся ситуации, возвращению общества на стабильный путь развития. При этом формирование России как социального государства возможно при условии взаимодействия всех граждан, свободно организованных в исторически сложившемся социально-национальном пространстве, с политикой государства, направленной как на согласование интересов различных социальных групп, так и обеспечение достойного качества жизни, обеспечение прав человека и гражданина.

Эффективность и завершенность реализации этатистской модели модернизации в современной России можно будет признать лишь при укреплении институтов гражданского общества, способных самовоспроизводить систему согласования различных интересов, выработке общепризнанных механизмов разрешения конфликтов и форм контроля за государственно-административным аппаратом со стороны общественных структур, при завершении формирования новой российской общности граждан, самостоятельно обеспечивающей безопасность и устойчивость развития в глобальном мире.

С одной стороны, в российских условиях и сложившихся политических традициях, с нашей точки зрения, государственная власть должна помочь укреплению институтов гражданского общества как актора модернизационных преобразований. При этом целефункциональная направленность новой государственности базируется на признании: первичности и равнозначности индивидуальных, групповых и коллективных интересов; важности обеспечения условий для стабильного, безопасного и устойчивого развития общества; приоритета качества жизни и необходимости создания конкурентной среды для его достижения; социально-правовой ответственности за развитие в условиях обострения глобальных проблем и формирования глобального «общества риска».

С другой стороны, стоит согласиться с позицией О.В. Гаман-Голутвиной, справедливо отмечающей, что «с сожалением приходится констатировать слабость институтов гражданского общества в стране, не в последнюю очередь обусловленную недостаточным ресурсным обеспечением самостоятельной инициативы и, как следствие, чреватую ограниченностью способности самостоятельных организаций взять на себя выполнение значимых функций государства. Зачастую функции гражданского общества узурпируются структурами — симулякрами (например, организованной преступностью)» [1, с. 111]. Более того, сохраняющийся идейно-политический, социально-экономический и культурный раскол общества воспроизводит условия для осуществления модернизационного процесса в виде волн реформ-контрреформ, активизируя прежние механизмы движения России к современности. Эффективное соединение в рамках нынешней модернизационной волны принципов рыночного хозяйства, демократического управления и сильного государства предстает лишь как гипотетическая возможность, успешность реализации которой зависит от целого ряда внутренних и внешних факторов.

Таким образом, функции, роль и значение современного государства, которое рассматривается как мыслящий социальный субъект, в условиях необходимости укрепления гражданского общества, приобретают иную целевую направленность. Модернизация государства как политического института и ведущего агента преобразований и модернизация общества нацеливаются на преодоление асимметричности российского политического пространства.

### Литература

1. Гаман-Голутвина О. В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт / О. В. Гаман-Голутвина // Управление государством: Проблемы и тенденции развития. Политическая наука: Ежегодник 2007. — М., 2008, — 510 с.

## ВЛАСТЬ И ГРАЖДАНСКИЕ ИНСТИТУТЫ: К ПРОБЛЕМЕ ДОВЕРИЯ И НЕДОВЕРИЯ\*

*В.А. Михеев, профессор РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, академик РАЕН,  
доктор исторических наук*

(...) Одной из проблем в современных условиях является бытующая нередко имитация оценок уровней доверия или недоверия органам власти. Иллюстрацией этого может быть практика проведения на всех уровнях власти общественных публичных слушаний. Они организуются по обсуждению наиболее значимых решений, программ, проектов и в основном с применением административного ресурса, с известными информационными издержками, связанными с приглашениями на них жителей, с бюрократической заинтересованностью подбора ораторов, планированием процесса обсуждения конкретных вопросов и т.д.

К примеру, в рамках демократической логики исполнительная власть в г. Москве ставит задачу получить от 60% «за» при обсуждении на слушаниях проекта на уровне департамента и до 100% - на уровне управы<sup>1</sup>. При этом процедура учета различных мнений жителей с критикой, замечаниями, негативной оценкой представленных на общественные слушания проектов нередко дезавуируется наибольшим числом отзывов с безоговорочной поддержкой.

Административно-бюрократический аппарат не в полной мере осознает и, вероятно, не понимает, что в процессе подготовки, проведения и обобщения результатов публичных слушаний, да и в долгосрочной перспективе выстраивается структура формирования и развития социального и человеческого капитала, а также доверия или недоверия органам власти.

В нашем государстве постоянно меняются соотношение между латентными и публичными формами власти, интенсивность взаимодействия власти и общества. Фазы политического регулирования периодически чередуются: восходящие, повышающие роль гражданских институтов, а вместе с этим и общественных отношений в целом сменяются нисходящими, увеличивающими административные, бюрократические методы принудительного регулирования.

Вполне очевидно, что сегодня нащупываются возможности реконструкции взаимодействия власти с гражданскими институтами. О важных моментах в этом отношении свидетельствуют суждения президента РФ В.В. Путина о необходимости отзывчивости, четкости в работе с людьми, развитии политической конкуренции, справедливости<sup>2</sup>. Гражданские институты, «НКО, - отметил президент РФ, - формируют столь необходимую России атмосферу общих дел, создают колоссальный социальный потенциал... Я хочу, чтобы меня услышали... и губернаторы, и муниципальные власти, я прошу Вас по максимуму привлекать к исполнению социальных услуг некоммерческие организации... не прятаться в служебных кабинетах, не бояться диалога с людьми - идти навстречу, честно и открыто разговаривать с людьми, поддерживать их инициативы...»<sup>3</sup>

Гражданские институты, взаимодействуя с органами власти, государством, выполняют трудоемкую задачу по поддержанию равновесия в обществе, по приведению в соответствие общественных настроений, выражению объективной толерантности, лояльности, по развитию способности совмещать методы убеждения и формирования повестки дня.

Государство все более активно, руководствуясь развитием доверия во взаимоотношениях с обществом, передает многие свои функции некоммерческим организациям. По инициативе органов власти на федеральном уровне созданы и успешно работают в статусе некоммерческих организаций Агентство стратегических инициатив, Центр стратегических разработок, Комитет гражданских инициатив, Общественная палата РФ, общественные палаты в субъектах РФ, общественные советы при Президенте РФ, Правительстве РФ, министерствах и ведомствах. На основе приоритетов доверия почти четверть века результативно работает Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений, развивая систему социального партнерства, оказывая деловую поддержку органам власти, бизнесу, миллионам граждан.

Новое, XXI столетие набирает темп, все более значимую роль в определении основных тенденций Постмодерна, постдемократии играют базовые категории доверия/недоверия, формирующие новую архитектуру политических отношений, не только ставящие под вопрос

\* Михеев В.А. Власть и гражданские институты: к проблеме доверия и недоверия / В.А. Михеев // Власть. – 2017. - № 5. – С.162-167. - Материалы приводятся выборочно в соответствии с предметно-тематической проблематикой инфодосье.



устойчивость многих ранее продуктивно работающих механизмов, но и предполагающие создание более эффективных политических структур.

Основу взаимодействия государства, гражданских институтов и бизнеса составляют широкое использование новых технологий, которые выстраиваются на таких концепциях, как выигрыш-выигрыш (win-win cooperation) с конкурентом, руководство без правительства на основе сетевого взаимодействия, коучинга, краудсорсинга как взаимодействия по принятию оптимального решения, блокчейна как обобщения разнообразных проявлений активности граждан, информационных транзакций<sup>4</sup>

Практикуемые диалог, конфликты власти и гражданских институтов касаются широкого круга актуальных проблем, отражающих множественные процессы гражданской, в т.ч. протестной, активности населения, протекающей нередко в обход официальных институтов и каналов представительства интересов.

В России нет дефицита институтов гражданского общества - в России есть дефицит доверия. И власти делают пока еще очень мало, чтобы доверие заслужить и развить. Более того, в сфере политики наметилось известное сужение поля деятельности гражданского общества путем реформирования НКО, введения практики их классификации по типам «иностранный агент», «нежелательные», «непрозрачные» организации, руководствуясь обоснованием доверия или недоверия преимущественно как истинных и достоверных.

Вместе с тем доверие и недоверие могут стать по сути дисфункциональными, когда не имеют достаточных реальных оснований для подтверждения их истинности и достоверности. В этой ситуации негативный смысл доверия выражается в том, что оно проявляется к тем институтам, которые его не заслуживают. Естественно, подобными необоснованными определениями наносится ущерб доверительным отношениям в целом.

С другой стороны, неаргументированный, ошибочный отказ в доверии тем, кто его заслуживает, вызывает ощущение несправедливости, необъективности, стимулирует неприязненное отношение, а иногда и агрессивность.

Нечто подобное происходит в связи с недостаточно проработанными критериями причисления НКО, имеющих иностранное финансирование и занимающихся политической деятельностью, к категориям «иностранный агент».

Неоднократные обращения НКО, правозащитников, даже президента РФ, в которых говорится о необходимости доработки обоснованных критериев определения понятия «политическая деятельность», выполняются непрофессионально или превращается в обыкновенную бюрократическую волокиту.

Или другие примеры. К числу «нежелательных», в соответствии с законодательством РФ, относятся иностранные, международные организации, представляющие угрозу конституционному строю РФ<sup>5</sup>, обороноспособности или безопасности государства. И в этом случае остается открытым вопрос об оценке критериев определения угрозы РФ. К тому же в законе не закреплена возможность оспаривания в административном порядке или в суде решения о включении НКО в перечень «нежелательных» организаций, что, соответственно, ставит их в неравное положение с другими участниками правоотношений в части защиты прав<sup>6</sup>. (...)

Гражданские институты, в т.ч. НКО, создают определенную среду для людей, но и сами нуждаются в соответствующей среде. В этом смысле от органов власти зависит формирование демократичной, поддерживающей среды, способствующей консолидации общества.

Проблема доверия/недоверия вызывает обострение накала страстей по поводу взаимоотношений органов власти и оппозиции.

Некоммерческие организации в нашей стране в современных условиях становятся в известном смысле одним из реальных факторов формирования и развития оппозиции. К числу оппозиции в современной России относятся правозащитные организации, такие как «Агора», «Мемориал», общественно-благотворительная организация «Гражданское содействие», объединение «Открытая Россия», а также отдельные «иностранные агенты», «нежелательные НКО» и многие другие структуры.

Оппозиция обвиняет современную власть в «формировании ручного гражданского общества», «в архаизации сознания» граждан. Со стороны оппозиции идет критика властей по поводу вялой борьбы с коррупцией, навязывания многих решений «сверху», «регулирующих» организаций как способа сдерживания и желания избежать «цветных революций».

Современные гражданские институты представляют собой хрупкие, неустойчивые, переменчивые структуры. Администрирование в такой среде чаще всего приводит к снижению результативности согласованной работы, к конфронтации с органами власти. Как свидетельствует

практика, многие НКО вынуждены участвовать в бесконечных административных и гражданских судебных процессах, обращаться в Конституционный суд РФ по поводу проверки конституционности положений ряда федеральных законов, вступать в конфликты с налоговыми органами в связи с проводимыми ими обысками в офисах НКО, квартирах лидеров, арестами имущества и т.д.<sup>7</sup> Основными трудностями в работе НКО исследователи и практики считают недоверие к ним со стороны муниципальной власти, «компанейщина», отсутствие у тех и других ясных перспектив развития в ближайшей и долгосрочной перспективе [Носаненко 2016: 23].

Доверие и недоверие представляют собой сплав осознанного и неосознанного, рационального и иррационального, они тесно связаны с интуицией и озарением. В этом отношении, как видим, могут использоваться различные способы обоснования доверия и недоверия.

Важными слагаемыми современности является понимание и осознание того, что традиции доверия и недоверия необходимо принимать как современную реальность и данность, свидетельствующую о том, что речь идет об уменьшении или увеличении ресурсов социального и человеческого капитала, шансах рисков, с которыми люди могут встретиться в дальнейшей жизни.

Проблема доверия/недоверия имеет системный характер. В этой связи ее решение желательно находить, во-первых, в организационно-правовой сфере с учетом упорядочения существующего законодательства, нормотворческой деятельности, обеспечения действенности законов и ответственности за их исполнение.

Во-вторых, объектом решения проблем доверия/недоверия выступает обеспечение равновесия в обществе, формирование благоприятных условий и экономического, социально-политического, духовного контекста, создание сильного креатива политических и гражданских институтов, эффективных механизмов их функционирования, развития способности адекватно перерабатывать и усваивать имеющуюся информацию.

В-третьих, подчеркнем, что в зависимости от уровня особенностей и расклада сил, сложившихся во взаимоотношениях власти и гражданских институтов, формируются принципы, определяющие сферу их лояльной, партнерской, оппозиционной, конфронтационной, нейтральной или толерантной деятельности. Смысл данных принципов в основном заключается в плодотворном согласовании интересов государства, общества и бизнеса, позволяющем развивать способность гражданских и политических институтов вырабатывать и осуществлять свою собственную политическую линию. В современной глобальной политической игре по проблемам доверия/недоверия жизненно необходимо участвовать в качестве достойных и компетентных игроков.

Богатый исторический опыт социально-экономического, политического и духовного развития российского государства и общества позволяют наметить направления возможных практических действий по утверждению доверия/недоверия как желательного состояния.

<sup>1</sup> Иванов П., Касимова Т. Жителям лучше не знать. – Ведомости. 2017. 10 февр.

<sup>2</sup> См.: Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию. – Российская газета. 2016. 2 дек.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Корня А. Партия блокчейна. – Ведомости. 2016. 23 дек.

<sup>5</sup> Федеральный закон РФ от 23.05.2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Доступ: <http://base.garant.ru/71035684/>

<sup>6</sup> Памфилова Э.А. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2015 год. – Российская газета. 2016. 24 марта.

<sup>7</sup> Памфилова Э.А. Доклад Уполномоченного по правам человека за 2015 год. – Российская газета. 2016. 24 марта.

### Список литературы

- Луман Н. 2004. Общество как социальная система (пер. с нем. А. Антоновского). М.: Логос. 232 с.
- Носаненко Г.Ю. 2016. Индекс устойчивости НКО в Республике Татарстан: состояние стабильно тяжелое. - Россия в условиях новой политической реальности: стратегия и методы развития: материалы всероссийской научной конференции РАПН. М.
- Фукуяма Ф. 2004. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М.: АСТ; НПП «Ермак». 730 с.
- Штомпка П. 2005. Социология. Анализ современного общества (пер. с польск. С.М. Червонной). М.: Логос. 664 с.

## ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА: КЛАССИЧЕСКИЕ, ПЕРСПЕКТИВНЫЕ И ДОПУСТИМЫЕ\*

*И.В. Тепляшин, доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права Юридического института Сибирского федерального университета, кандидат юридических наук*

*В статье рассматриваются формы демократии, проводится их классификация. Автор обосновывает необходимость научного осмысления формируемой модели участия граждан в управлении делами государства. Определяются новые формы взаимодействия государства и институтов гражданского общества в современных реалиях.*

Основной путь в институциональном и содержательном становлении институтов гражданского общества России прошла. Сформирована многопартийность, функционируют общественные объединения, действует институт местного самоуправления, законодательно закреплены институты публичных мероприятий и обращений граждан, проводятся выборы и референдумы. Тем не менее развитие гражданского общества в современной России, формирование эффективной политической системы общества обусловлены характером и тенденциями развития демократических отношений, новой управленческой правовой культуры общества.

В свою очередь, общественность представляет собой относительно новую для российской юридической науки и политической практики категорию, которая в той или иной мере исследуется современными учеными, в первую очередь в контексте участия в государственном и муниципальном управлении. Так, под общественностью понимают общество, передовую ее часть, выражающую его мнение<sup>1</sup>. Эта часть концентрированно выражает политическую, общественную позицию, показывает настрой, культурно-духовное, национально-конфессиональное состояние общества. При этом общественность необходимо рассматривать прежде всего в разрезе современного, действующего состояния общества, ее текущего политико-правового развития и институционального содержания. Здесь следует исходить из того, что общественность, в особенности как часть общества, выступает показателем настроений и стремлений обществ, что, в свою очередь, позволяет определить политическую, национальную зрелость многонационального народа. Кроме того, представители общественности напрямую не связаны с государственной властью, непосредственно не участвуют в осуществлении правоприменительной и управленческой деятельности, а также не наделены императивно-властными средствами и не являются основными звеньями государственного аппарата.

Это обуславливает необходимость дополнительного изучения и сущностного понимания содержания институтов гражданского общества, которые обладают необходимыми ресурсами в решении социально значимых проблем и задач. Но здесь важно преодолеть общественный партикуляризм и сформировать прогрессивную систему взаимодействия общества и государства.

В этом плане представляется перспективным формирование обновленной формулы участия граждан в развитии российской политической системы, где такие категории, как гражданский долг, гарантии гражданской оппозиции, эффективность общественного контроля, системность общественного мониторинга, станут рассматриваться как комбинированные правовые средства реализации законной инициативы и стремлений граждан в сфере государственного управления.

Представляется целесообразным определить следующие формы участия граждан в управлении делами государства. При этом, основываясь на политической и конституционно-правовой практике, можем обозначить три группы таких форм: классические, перспективные и допустимые.

1. Классические формы. Это выборы, референдум, обращения граждан, публичные мероприятия (собрания, митинги и демонстрации, шествия, пикетирования), формирование и деятельность общественных объединений (политических партий, общественных движений и др.). Местное самоуправление, которое включает собственные общины (выборы, референдум и т.д.) и специальные (органы местного самоуправления, конференция граждан, отзыв выборных должностных лиц и др.) формы его осуществления.

Эти формы можно уравнивать с институтами демократии. Но важно понять, что осуществление действующей демократической системы основывается на определенных

\* Тепляшин И.В. Формы участия граждан в управлении делами государства: классические, перспективные и допустимые / И.В. Тепляшин // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 5. - С. 18-21

принципах, которые необходимо не только нормировать, но и развивать. Среди них: научный прогресс и сосредоточение усилий на возобновлении научного ресурса; систематическое отслеживание уровня эффективности действия нормативных правовых актов в сфере гарантирования общественных институтов, определение динамики данного законодательства; полноценное функционирование института общественного присутствия в законотворческой деятельности. Так, современная юридическая наука проводит конструктивное осмысление таких сторон гражданского общества, как: принципы взаимоотношений личности, общества и государства; общественный контроль в отношении государственного аппарата; независимость, самосохранение и самодостаточность гражданского общества; состояние политико-правовой автономии и активности личности; развитие общественно-политических институтов гражданского общества, взаимосвязь гражданского общества и международных институтов и др. Эти и другие институты находятся в русле развития эффективной российской государственности, механизма гарантирования прав человека и создания условий для реального участия граждан в управлении делами государства.

2. Перспективные формы. В целом они связаны с государственно-частным партнерством. Общие параметры данных форм участия граждан в управлении делами государства законодателем нормированы, но практика их реализации сегодня только складывается.

Ярким примером может служить правовой статус Общественной палаты Российской Федерации. Надо сказать, что этот орган получает преимущественно положительные отзывы, выступая при этом площадкой для формирования и деятельности новых общественных структур. Это также деятельность советов, комиссий, иных общественных групп, создаваемых при органах государственной власти. Важно не забывать место и роль подобных общественных объединений на региональном уровне.

Это выступления экспертов при обсуждении законопроектов на заседаниях комитетов федерального и регионального парламентов, а также участие данных специалистов в работе судебных органов, в частности Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Кроме того, к указанной группе можно отнести непосредственное участие граждан в управленческом механизме. Речь может идти о присяжных заседателях при осуществлении судопроизводства; независимых экспертах и специалистах, участвующих в работе конкурсных комиссий при поступлении на государственную службу или урегулировании конфликта интересов. Это также члены избирательных комиссий, представляющих интересы общественных объединений и иных структур гражданского общества. Возможно, такую роль можно адресовать депутатам представительных органов местного самоуправления, законодательных органов субъектов Российской Федерации, которые осуществляют свою работу на непостоянной основе.

Институт проведения независимых правовых экспертиз. Здесь можно говорить об альтернативных государственным экспертных объединениях, агентствах, отдельных специалистах, предметом исследования которых являются законопроекты и уже вступившие в силу законы, устанавливающие порядок и результаты деятельности государственных органов и органов местного самоуправления через призму реализации ими общественных потребностей, гарантирования прав и законных интересов граждан. Вместе с тем особое место занимают антикоррупционные экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, проводимые институтами гражданского общества и гражданами<sup>2</sup>.

Сегодня активно реализуются гражданские инициативы. Это деятельность негосударственных групп, прежде всего общественных объединений, иных институционально оформленных и имеющих легальный конституционно-правовой статус организаций, которые обоснованно выступают с критикой тех или иных действий властей, выявляют недостатки в их деятельности, формируют на этой основе предложения по совершенствованию российского законодательства. Правотворцу можно предусмотреть привлечение институтов гражданского общества к осуществлению федеральными органами исполнительной власти мониторинга правовой деятельности должностных лиц и государственных служащих. Это деятельность политически ориентированных инициативных групп и объединений по реализации гражданских инициатив, например работа Общероссийского народного фронта, негосударственных СМИ и фондов, участие граждан в форумах, диспутах, конференциях и других публичных мероприятиях, позволяющих обсуждать содержательные компоненты деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Озвученная, систематизированная, критически обсуждаемая информация, подпадающая под общественную оценку, будет способствовать формированию наиболее эффективной организационно-управленческой модели деятельности компетентных



органов и должностных лиц. Такой уровень гражданской активности сможет «подхватить» общественно значимые интересы и стремления граждан и, распределяя их, передать компетентным органам. Такая информация, озвученная на публичном уровне, позволит претворить в жизнь социально- зрелую и прогрессивную культуру российского общества.

Участие граждан в охране общественного порядка. Здесь граждане вправе информировать органы внутренних дел (полицию) и иные правоохранительные органы о правонарушениях и об угрозах общественному порядку; участвовать в мероприятиях по охране общественного порядка; участвовать в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органах, по их приглашению. При этом появляются новые институты (общественные объединения правоохранительной направленности, народная дружина)<sup>3</sup>, а также механизмы включенности в данную деятельность молодежи, казачества и других групп населения. Данная практика уже складывается в отдельных субъектах России, что в целом требует научного исследования и дальнейшего законодательного регулирования.

Особого внимания заслуживает институт общественного контроля, под которым можно понимать организационно-управленческую деятельность представителей общественности, направленную на выявление нарушений закона со стороны органов государственной власти и должностных лиц, проведение независимых правовых экспертиз и принятие соответствующих мер правового воздействия<sup>4</sup>. Общественный контроль может выступить достаточно новой и перспективной формой участия граждан в управлении делами государства. Основными видами общественного контроля являются: общественный земельный контроль (ст. 72.1 ЗК РФ), деятельность общественных наблюдательных комиссий, осуществляющих общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания<sup>5</sup>, общественный контроль в бюджетной, налоговой сферах и др.

Можно говорить о том, что этот институт в некотором смысле является собирательным. Поэтому важно: а) институционально определить его место в системе других институтов гражданского общества и демократии, а также определить механизм взаимодействия с ними; б) установить функции этого института, которыми, помимо контрольной, могут выступить: интегративно-коммуникационная, координационная, информационная функции; в) законодательно закрепить правовые инструменты и регламент проведения общественного контроля; г) определить параметры, критерии эффективности, действенности такого института.

3. Допустимые формы. Здесь сразу следует пояснить, что данные формы участия граждан в управлении делами государства на сегодняшний день практически не нормированы. Но в историческом аспекте либо локально, выборочно законодатель и правоприменитель касались этих институтов. Эти формы с определенными национально-политическими традициями и социально-правовой культурой сегодня реализуются в зарубежной практике. Российской юридической науке также следует обратить внимание на них.

Отзыв избирателями высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Необходимо отметить, что в 1999 году законодатель уже обращался к данной форме, закрепив его в законодательстве РФ. Но в последующем нормы закона, предусматривающего данную форму демократии, были признаны неконституционными, поскольку по решению Конституционного Суда РФ они не предусматривают необходимость четких правовых оснований отзыва высшего должностного лица субъекта РФ, не устанавливают процедурных гарантий, в частности не требуют положительного голосования большинства всех зарегистрированных избирателей субъекта РФ, что создает возможность произвольного применения данного института, особенно в случаях, когда отзыв связывается с утратой доверия по политическим мотивам<sup>6</sup>. Тем не менее данную форму можно реанимировать, предложив дополнительные правовые средства в указанном демократическом механизме. Этими средствами могут выступить: общественный опрос, публичное обсуждение деятельности главы региона, результат экспертного анализа итогов его работы и места в рейтинге эффективности и др.

Наказы избирателей и их исполнение. Справедливо отмечается перспективность развития института наказов избирателей. Кроме того, в стороне остается правовая технология рассмотрения таких обращений, хотя фрагментарное закрепление этой формы гражданских инициатив в нормативных положениях отдельных субъектов РФ присутствует<sup>7</sup>. Большое значение имеют механизм реакции компетентных органов на обращения и полученный результат, принимаемые ими соответствующие меры. Заметим, что в советский период наказания избирателей были

реализованы достаточно масштабно и этот институт играл заметную роль в развитии социалистической модели взаимодействия граждан и депутатского корпуса. Осуществлялся целый комплекс корпоративных мер, способствующих проведению внутренних проверок и обсуждению возникающих вопросов. Поэтому при исследовании указанной формы важно обратиться к историческому опыту, а также определить наиболее оптимальный уровень ее применения в современных условиях.

Институт народной законотворческой инициативы граждан, который может включать в себя разработку законопроекта, создание инициативной группы и организацию ею сбора подписей в поддержку принятия данного закона российским парламентом. При соблюдении прочих процессуально важных и технических действий со стороны общественности для Государственной Думы РФ данный вариант правотворческой инициативы будет означать такую же обязанность действий, как и при реализации права законодательной инициативы иными субъектами, обозначенными в ст. 104 Конституции РФ. То есть Государственная Дума должна отреагировать на законопроект<sup>8</sup>. Думается, этой форме уже предшествовали мероприятия, связанные с обсуждением общественностью через систему Интернет отдельных законопроектов (например, о полиции, об образовании).

В деятельности молодежных объединений также имеется социальный потенциал, перспективность их работы сегодня находится на достаточно высоком уровне. В этой связи совместно с читателем попробуем ответить на несколько вопросов. В России, как отмечалось выше, уже 10 лет функционирует Общественная палата РФ. Но насколько полно данный институт за время своего существования включал и включает в своем составе представителей российской молодежи? В подавляющем большинстве субъектов РФ созданы антинаркотические и антикоррупционные комиссии. Предлагаем нашему читателю определить в своем регионе число представителей молодежного сообщества, участвующих в подобных специализированных комиссиях. Какова роль региональных молодежных парламентов - дублеров (в некоторых субъектах РФ и избирательных комиссий - дублеров) в разрешении назревших общественных проблем? Какое представительство в подобных форматах управленческой деятельности осуществляет сельская молодежь<sup>9</sup>? Важно не упускать из виду талантливых и активных молодых людей. Можно поднять вопрос о возможном возобновлении деятельности российского комсомола, пионерии, гайдаровских дружин. Но, конечно, следует учитывать современную специфику молодежной политики, развивать патриотические настроения среди молодежи, разрешать проблемы осуществления правовых возможностей и устранять управленческие барьеры на пути правового новаторства в молодежной среде.

Можно говорить и об иных допустимых формах участия граждан в управленческом механизме. Например, о развитии оперативного (негласного) сотрудничества граждан с органами власти, прежде всего с правоохранительными органами. Стоит не забывать о советском опыте товарищеских судов, их роли в урегулировании трудовых, административных и иных споров и ситуаций, требующих определенной реакции со стороны общества, например трудовых коллективов, вузовских и учебных учреждений. Стоит приглядеться к институту общественных лекторов, наставников, передовиков, старост. Безусловно, деятельность таких лиц и общественных структур допустима только с участием правоприменителя и только как вспомогательная, гарантирующая дальнейшее индивидуальное правовое регулирование и эффективную воспитательную работу со стороны компетентных структур. Здесь важным также представляется вопрос о нормативном закреплении и правоприменительном сопровождении процедурных компонентов данных институтов. Не должен оставаться в стороне и вопрос о правовом статусе таких лиц - представителей общественности, где особое внимание должно быть адресовано не только их правам и обязанностям, но и правовым льготам, законным интересам, гарантиям такой общественной профессиональной деятельности. В итоге актуальным направлением остается восстановление доверия граждан к государственным структурам. В свою очередь, здесь необходима не только правовая и политическая пропаганда, но и специальная правовая технология формирования социального портрета лиц, участвующих в управлении делами государства. Особенно важны качества этих лиц: особый образовательный уровень, профессиональные навыки, опыт и умения, репутация, общественная позиция. Здесь можно использовать как исторический, так и зарубежный опыт.

В российском обществе можно создать гармоничную и соответствующую социальным интересам общества нормативно-правовую конструкцию системного взаимодействия граждан и государства, направленную на эффективное совместное решение социальных, политических, управленческих вопросов. При этом человек, его интересы и социальные потребности, учет

законной позиции граждан должны выступить узловыми элементами эффективной правовой политики участия общественности в управлении делами государства.

<sup>1</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под общ. ред. Л.И. Скворцова. 25-е изд., испр. и доп. М.: Оникс: Мир и Образование, 2007. С. 976.

<sup>2</sup> ФЗ от 17 июля 2009 года N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2009. N 29. Ст. 3609.

<sup>3</sup> ФЗ от 2 апреля 2014 года N 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ. 2014. 7 апреля. N 14.

<sup>4</sup> ФЗ от 21 июля 2014 года N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 23 июля. N 163.

<sup>5</sup> ФЗ от 10 июня 2008 года N 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // Собрание законодательства РФ. 2008. N 24. Ст. 2789.

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года N 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. N 25. N 2728.

<sup>7</sup> Гриб В.В. Правовые формы воздействия институтов гражданского общества на органы государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 11. С. 15.

<sup>8</sup> Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 3. С. 9 - 10.

<sup>9</sup> Тепляшин И.В. Участие российской молодежи в управлении делами государства: современное состояние и вопросы развития // Российская юстиция. 2013. N 11. С. 68.

#### Литература

1. Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 3.

2. Гриб В.В. Правовые формы воздействия институтов гражданского общества на органы государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 11.

3. Зайцев М.С. Конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015.

4. Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: проблемы конституционно-правового регулирования и реализации / Под ред. Г.Н. Комковой. М.: ДМК-Пресс, 2011.

5. Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. N 2.

6. Тепляшин И.В. Участие российской молодежи в управлении делами государства: современное состояние и вопросы развития // Российская юстиция. 2013. N 11.

7. Ширококов С.А. Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации. Пермь, 2011

## ИНФРАСТРУКТУРА ДИАЛОГА ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА. ПЛОЩАДКИ ДИАЛОГА: ОТ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН К ФОРУМАМ\*

В нашей стране сформирована сеть общественных институтов, выступающих площадкой для диалога власти и гражданского общества. Задача площадок гражданского диалога заключается в том, чтобы проблемы граждан не оставались без внимания, а государственные органы реагировали на них максимально оперативно и системно, на уровне муниципальных и региональных властей. Необходимо стремиться к тому, чтобы каждый гражданин имел возможность публично высказывать свою гражданскую позицию и участвовать в инициативах гражданского общества.

В числе площадок такого взаимодействия – различные электронные сервисы. Инструментом прямого волеизъявления граждан, который предполагает не только выдвижение собственных инициатив, но и оценку уже имеющихся проектов, является электронный портал «Российская общественная инициатива».

Портал действует с апреля 2013 года, за все время на нем было размещено 9175 инициатив. Из них только 23 инициативы набрали необходимые 100 тыс. голосов «за», а одобрение экспертной комиссии и дальнейшую законодательную реализацию получили 12 инициатив.

В 2016 году только четыре инициативы набрали на портале РОИ более 100 тыс. голосов, из них три реализованы путем внесения изменений в законодательство<sup>1</sup>. В частности, реализована инициатива «Запретить чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1,5 млн рублей».

Потенциал данной электронной площадки может и должен активнее использоваться всеми институтами гражданского общества, в том числе, например, при продвижении инициатив, проходящих обсуждение в общественных палатах.

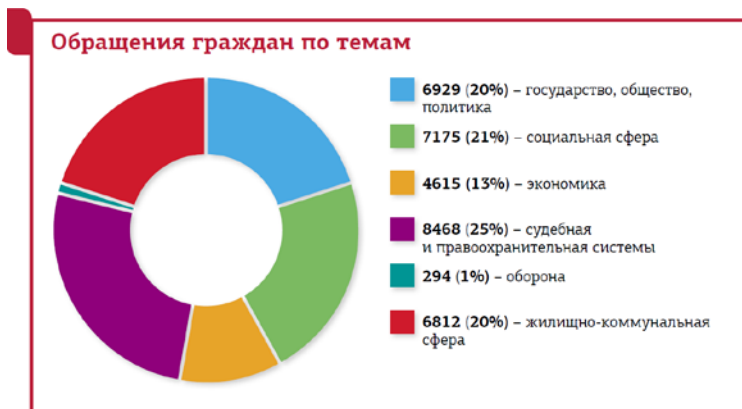
Еще одной площадкой для реализации гражданских инициатив является Change.org. Ее особенность заключается в простоте регистрации: чтобы предложить или поддержать петицию, достаточно иметь электронную почту и придумать пароль. Change.org является глобальной мировой площадкой, которая функционирует уже 10 лет. Статистика результативных петиций по России – одна из самых высоких в мире, за последний квартал 2016 года желаемого результата достигли 100 петиций.

Важной формой взаимодействия граждан и государства являются обращения граждан. В 2016 году (на 15 декабря) в Общественную палату Российской Федерации поступило 34 289 обращений граждан. Основная часть обращений касается работы судебной и правоохранительной систем, социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства, вопросов общественно-политического и экономического развития страны. В числе главных проблем – тарифы на услуги ЖКХ, вопросы капремонта, ликвидация фельдшерско-акушерских пунктов. Большинство обращений поступает через сайт ОП РФ, по наиболее острым вопросам работают горячие линии.  
(...)

---

\* Инфраструктура диалога власти и общества. Площадки диалога: от обращений граждан к форумам / Доклад Общественной палаты Российской Федерации «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 год» // Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. - <https://www.oprf.ru> (дата обращения: 20.07.2017). - Материалы приводятся выборочно в соответствии с предметно-тематической проблематикой инфодосье.





Согласно Федеральному закону от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ, Общественная палата Российской Федерации «призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества».

Для гражданского общества важны проекты, направленные на создание прямого диалога с представителями государственной власти. Так, проект Общественной палаты Российской Федерации «Час с министром», который проходит в формате онлайн-конференций, позволяет наладить общение членов региональных общественных палат и общественности с руководителями федеральных ведомств. В 2016 году такие встречи прошли с министром труда и социальной защиты Максимом Топилиным, министром образования и науки Ольгой Васильевой, министром здравоохранения Вероникой Скворцовой, министром строительства и жилищно-коммунального хозяйства Михаилом Менем, министром природных ресурсов и экологии Сергеем Донским.

## «Час с министром»

### Цель проекта

Обратная связь от граждан и экспертов из территорий для руководителей министерств и ведомств по ключевым вопросам их деятельности

### Участники

- Региональные общественные палаты
- Представители НКО
- Гражданские активисты

### Аудитория

- Руководитель министерства или ведомства
- Секретарь Общественной палаты РФ
- Руководитель общественного совета ведомства
- Руководитель профильной комиссии Общественной палаты РФ

5

проведенных мероприятий

1000

онлайн-подключений

300+

вопросов на каждом мероприятии

1000+

просмотров после мероприятия

### Прошедшие мероприятия

**24 августа —**  
**Васильева**  
**Ольга Юрьевна,**  
министр образования и науки Российской Федерации

**5 октября —**  
**Скворцова**  
**Вероника Игоревна,**  
министр здравоохранения Российской Федерации

**15 ноября —**  
**Донской Сергей Ефимович,**  
министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации

**2 августа —**  
**Топилин**  
**Максим Анатольевич,**  
министр труда и социальной защиты Российской Федерации

**11 октября —**  
**Мень**  
**Михаил Александрович,**  
министр строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

Другой проект Общественной палаты Российской Федерации – «Диалог с прокурором» – позволяет молодежи из регионов задать свои вопросы сотрудникам Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Данные проекты были высоко оценены членами региональных общественных палат и гражданскими активистами<sup>2</sup>.

Сегодня различных площадок обратной связи становится все больше, коммуникационные каналы разнообразны.

В качестве эффективной площадки обратной связи зарекомендовали себя различные общественные форумы. Например, «Форум действий» Общероссийского общественного

движения «Народный фронт «За Россию» (ОНФ), который проходит при участии Президента Российской Федерации В.В. Путина.

Площадкой общественно-государственного диалога в последние годы выступает также Общероссийский гражданский форум. В 2016 году на форуме работали 14 экспертных площадок, включая «Местное самоуправление», «Общественный контроль», «Качество социальной помощи», «Права потребителей» и др. По итогам работы форума сформулированы предложения по реформированию налоговой системы, комплектованию квалификационных коллегий судей, высказаны предложения по развитию адвокатуры как института гражданского общества. Форум артикулирует мнение части экспертного сообщества, которая полагает, что Россия «находится в глубоком системном кризисе, который проявляется прежде всего в экономическом спаде, низкой эффективности государственных институтов и снижении качества жизни»<sup>96</sup>. Участники форума предлагают альтернативный взгляд на состояние некоммерческого сектора в России: по мнению экспертов форума, динамика развития институтов гражданского общества в России негативна, что связано с растущей атомизированностью и социальной апатией россиян. Активное участие в организации форума приняли правозащитные организации.

С 2015 года Общественная палата Российской Федерации запустила ежегодную серию форумов «Сообщество», проходящих в каждом федеральном округе. Форум активных граждан «Сообщество» – это открытая рабочая площадка для взаимодействия между обществом, бизнесом и властью. У граждан, активистов есть запрос на общение между собой, на получение новых знаний, запрос на то, чтобы поделиться своим опытом и посмотреть на успешные практики. Форумы проводятся с целью выявления состояния развития некоммерческого сектора в регионах, обсуждения существующих проблем и возможных путей их решения, а также поддержки наиболее эффективных практик гражданской активности.

Форумы «Сообщество» собирают на своей площадке наиболее активных представителей гражданского общества. В рамках форума проходят презентации гражданских инициатив. Форумы создают в регионах новое пространство активности и конкуренции в сфере общественной деятельности, выявляют новых лидеров общественного мнения и предоставляют «социальный лифт» для гражданских активистов.

В 2016 году прошли восемь форумов в федеральных округах (Пермь, Омск, Хабаровск, Ялта, Екатеринбург, Череповец, Грозный, Волгоград) и итоговый форум в Москве 3–4 ноября. В работе форумов «Сообщество» в 2016 году приняли участие более 10 тыс. представителей НКО и гражданских активистов. В работе итогового форума в Москве принял участие Президент Российской Федерации В.В. Путин.

Тематические дискуссии в рамках форумов посвящены таким темам, как инфраструктура поддержки социально ориентированных НКО, развитие общественного контроля, технологии межсекторного партнерства, вовлечение граждан и организаций в деятельность НКО и др.

В рамках каждого форума проходят презентации лучших практик гражданской активности в регионах и образовательные программы, нацеленные на повышение эффективности работы некоммерческих организаций. В каждом форуме принимают участие члены Общественной палаты Российской Федерации, представители федеральных и региональных органов исполнительной власти, эксперты некоммерческого сектора.

Основной задачей серии форумов активных граждан «Сообщество» в 2016 году стала разработка Концепции содействия развитию социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации.

<sup>1</sup>Официальный сайт интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» [Электронный ресурс] // РОИ URL: <https://www.roi.ru/complete/> (дата обращения: 30.11.2016). Информационный бюллетень Фонда информационной демократии. Интернет-ресурс «Российская общественная инициатива». М., 2016.

<sup>2</sup> В период со 2 января по 17 апреля 2016 года Фонд исследования проблем демократии (директор – М.С. Григорьев) провел телефонный опрос 2 тыс. представителей регионального гражданского общества России (1291 члена общественных палат субъектов РФ и 709 активистов регионального гражданского общества) из 83 субъектов Российской Федерации. При реализации проекта использовались средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с Распоряжением Президента Российской Федерации от 01.04.2015 № 79-рп и на основании конкурса, проведенного Национальным благотворительным фондом.

## ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕГИОНЕ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ\*

*М.А. Фельдман, профессор кафедры государственного управления и политических технологий, РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, Уральский институт управления, доктор исторических наук*

*Статья посвящена проблеме эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества. Анализируются каналы влияния гражданского общества на подготовку и принятие решений органов исполнительной власти.*

Современный этап развития российского общества характеризуется усложнением управленческих задач, встающих перед государственными институтами. Это обусловлено тем, что усложняется структура общества в целом, разрабатывается и детализируется нормативно-правовая база функционирования страны, возрастает общественный интерес к процессам государственного и муниципального управления. Для выражения интересов различных сегментов социума становится недостаточно традиционных институтов представительной власти.

Этот процесс актуализируется интенсификацией использования населением различных форм гражданского участия в управлении государством: начиная от возросшего количества митингов, заканчивая созданием различного рода объединений граждан на институциональном уровне. В таких условиях популяризируется идея об осуществлении контроля со стороны.

По мнению А.В. Клименко, современные теории и методы государственного управления широко используют идеи и технологии обратной связи с клиентами государства, институтами гражданского общества, их участия в обсуждении и принятии решений. Все большую популярность завоевывают практики разделения ответственности, наделения полномочиями, аутсорсинга, государственно-частного партнерства, участия в управлении (в целом – participatory governance). Российская Федерация по количеству формальных институтов, созданных для взаимодействия исполнительной власти с гражданским обществом, наверное, является одним из мировых лидеров. Примером такого наделения полномочиями стал институт Общественных палат. Подавляющее большинство органов исполнительной власти на всех уровнях имеют общественные советы.

Без обсуждения с представителями популярных общественных организаций и ассоциаций представителей бизнеса, экспертного сообщества не обходится принятие ни одного важного для страны (региона, муниципалитета) документа. Значительная часть стратегических документов инициирована и подготовлена с участием экспертов.

Вместе с тем, отмечает А.В. Клименко, сложно оспорить существующее мнение о том, что роль таких институтов в значительной степени является формальной, а их персональный состав формируется в основном из лояльных по отношению к органам власти участников. Тем не менее, возможность выразить свое мнение у наиболее крупных общественных организаций и значимых экспертов имеется [1, с. 34].

Вместе с тем, подчеркивает А.В. Клименко, требования законодательства о доступе к информации реализуются пока не полностью. Фактически лишь портал ФМС России соответствует этим требованиям на сто процентов. По данным мониторинга информационной открытости в среднем по федеральным органам власти требования законодательства выполнены лишь на 60%. Создание Общественной палаты РФ, сети общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, различного рода комиссий и рабочих групп, Экспертного совета при Правительстве РФ способствовало развитию прямого участия гражданского общества в обсуждении и принятии решений. Многие стратегические документы, регламентирующие акты не принимаются без обсуждения или независимой экспертизы [1, с. 35].

Л.И. Никовская посвятила свою работу теме публичной политики. Под публичной политикой автор понимает открытое функционирование совокупности взаимосвязанных институтов, механизмов и правил, обеспечивающее ключевым субъектам политического процесса, включая граждан, участие в выработке «повестки дня», ее реализации и контроле за выполнением значимых социально-политических решений, направленных на отстаивание общественных интересов при наличии несовпадающих позиций в условиях неопределенности и конфликта. Последние два года показали, что публично-политическое участие граждан и структур гражданского общества в работе органов власти становится одним из важных механизмов политического управления. В принципе говорить нужно о создании условий для социально-политической инновации – т.е. тех новых форм и технологий

\* Фельдман М.А. Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества в регионе: институциональные аспекты / М. А. Фельдман // Социум и власть. - 2016. - № 4. - С. 37-42

общественной жизнедеятельности, которые способствовали бы социальной оптимизации общества и повышению качества жизни большинства людей. Поэтому представляется важным, чтобы в России как можно быстрее возникла полноценная среда, позволяющая реализовать эту функцию гражданского общества. Такая среда включает в себя науку (а она в контексте гражданского общества, как правило, вообще не упоминается), экспертную среду (которая без науки существовать не может), собственно НКО, и такой важнейший институт, как независимые и компетентные СМИ [2, с. 86].

В научной литературе общественные палаты и общественные советы; структуры уполномоченных по правам человека все чаще рассматриваются в качестве институтов посредников между органами власти и жителями страны; дается позитивная оценка работе отдельных переговорных площадок, на которых озвучиваются реальные проблемы, разрабатываются проекты нормативных актов – например, Координационного совета НКО при Петербургской Общественной палате, чья деятельность уже близка к партнерской модели [3, с. 167, 170, 174].

В рамках административной реформы (2003–2013 гг.) ставилась задача разработать нормативно-правовую и методическую базу и внедрить механизмы повышения открытости государственных и муниципальных органов, а также обеспечить совершенствование взаимодействия органов исполнительной власти и общества. В частности, необходимо было создать действенные каналы влияния гражданского общества (граждан, организаций, делового сообщества) на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти<sup>1</sup>.

Необходимо также было обеспечить приведение ведомственных Интернет-порталов в соответствие с общими требованиями по размещению информации о деятельности органов исполнительной власти в сети Интернет. В целом предполагалось создание системы контроля деятельности государственных служащих со стороны институтов гражданского общества.

Особую роль в преодолении сохраняющихся проблем должен был сыграть Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»<sup>2</sup>. Сам текст Указа представляет собой, по сути, «первую ступень ракеты», выводящей на орбиту целый ряд законодательных и нормативных мероприятий. На основе Указа в регионах РФ с 1 января 2014 г. введено проведение регулярного, системного опроса граждан и оценки ими эффективности деятельности руководителей территориальных органов иных федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений), предоставляющих государственные услуги, в соответствии с перечнем, определяемым Правительственной комиссией по проведению административной реформы. Оценка эффективности деятельности руководителей проводится гражданами по результатам предоставления государственных услуг.

Принципиальная новизна этого положения связана как с периодом оценки – каждый год, так и формой опроса – всеми видами электронных технологий.

Практика 2014–2015 гг. показывает, что, что в реальности оценка деятельности руководителей субъектов РФ представляет куда более сложную составляющую из мнения работников администрации президента, оценок экспертов общероссийских социологических центров и опросов самого населения. Тем не менее, механизм отстранения региональных лидеров от рычагов управления в зависимости от степени поддержки населения в период между избирательными циклами пришел в действие. Указом губернатора Свердловской области от 21.04.2014 г. № 202-УГ «Об оценке населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области с 2015 г.» введена система объективных критериев оценки населением деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований<sup>3</sup>. Однако в самом тексте Указа губернатора содержится ряд положений, затрудняющих объективность оценки. Во-первых, население опрашивается по трем конкретным позициям: удовлетворенность населения организацией транспортного обслуживания в муниципальном образовании (процентов от числа опрошенных); удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании (процентов от числа опрошенных); удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами: уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом), водоснабжения (водоотведения), электроснабжения, газоснабжения (процентов от числа опрошенных), но без методики подсчета интегрального результата по эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления. Во-вторых, итоги указанных выше опросов населения подводят областные министерства, отвечающие за указанные направления (энергетики и жилищно-коммунального хозяйства и транспорта и связи Свердловской области), т.е. заинтересованные стороны. В-третьих, общую оценку выставляет экспертная комиссия во главе с первыми лицами региона, что позволяет дополнять оценку граждан суждениями об исполнительности руководителей органов местного самоуправления. Все это затрудняет выявление подлинной оценки работы органов власти на местах.

Практика 2012–2015 гг. свидетельствует только о частичном выполнении требований документов административной реформы об обеспечении открытого доступа граждан к документам министерств и ведомств, администрации муниципальных образований.



Связующим звеном между органами исполнительной власти и институтами гражданского общества должны были стать Общественные палаты. Закон об Общественной палате Свердловской области определил круг задач и основные формы деятельности палаты во исполнение названной выше цели. Задачами Общественной палаты являются:

- 1) привлечение граждан и общественных объединений к реализации единой государственной политики в Свердловской области;
- 2) выдвижение и поддержка гражданских инициатив, направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов общественных объединений;
- 3) выработка рекомендаций для государственных органов Свердловской области в сфере государственной поддержки общественных объединений, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Свердловской области;
- 4) проведение общественной, в том числе антикоррупционной, экспертизы нормативных правовых актов Свердловской области и проектов нормативных правовых актов Свердловской области;
- 5) осуществление общественного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и законодательства Свердловской области;
- 6) взаимодействие с Общественной палатой Российской Федерации, общественными палатами субъектов Российской Федерации и общественными палатами муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области;
- 7) оказание информационной, методической и иной помощи общественным палатам муниципальных образований, расположенных на территории области.

Основными формами работы Общественной палаты являются пленарные заседания, заседания совета, комиссий и рабочих групп Общественной палаты.

Согласно докладом Общественной палаты Свердловской области о состоянии гражданского общества в области успешно работают многочисленные общественные, национальные, ветеранские, профсоюзные, молодежные, патриотические, творческие организации. В настоящее время на территории Свердловской области действует более 7 тысяч некоммерческих организаций самого разного организационно-правового статуса и самого различного профиля деятельности. Общественной палатой Свердловской области первого созыва (14 июня 2010 г. – 14 июня 2012 г.) в соответствии с регламентом было проведено восемь заседаний. Благодаря общественной экспертизе, общественным слушаниям были подготовлены рекомендации и предложения по 23 законопроектам<sup>4</sup>. Заключение Общественной палаты систематически отправлялись губернатору Свердловской области, в Законодательное Собрание Свердловской области, в Правительство Свердловской области. Однако следует отметить, что ни в отчетных документах, ни на сайте Общественной палаты нет информации о том, какие законы с заключениями палаты были одобрены органами власти, а какие – отклонены.

Главной особенностью решений Общественной палаты по результатам экспертизы проектов законов является то, что они носят исключительно рекомендательный характер. Все заключения Общественной палаты в обязательном порядке должны быть рассмотрены в рамках пленарных и иных заседаний вышеупомянутых органов власти. Им должна быть дана оценка, при этом заслушиваются мнения членов Общественной палаты, которые должны быть приглашены на соответствующее заседание для разъяснения своей позиции по заключению, а также заслушиваются мнения представителей органов власти, делают определенные выводы о дальнейших действиях в рамках принятия соответствующего нормативного правового акта и его реализации.

Среди законопроектов, особо остро затрагивающих права и свободу граждан России, по которым Общественной палатой Свердловской области были проведены общественная экспертиза и организованы публичные дискуссии можно отметить проекты законов «Об образовании», «О полиции» (экспертиза законопроекта отмечена как одна из лучших в России), «О законодательной инициативе по защите прав и законных интересов семьи и социально-правовой защите и реабилитации лиц, подвергшихся насилию в семье», о коррупции, экспертиза программ демографического развития в субъектах УрФО, разработка Концепции государственной семейной политики РФ до 2025 г., Концепции защиты детства в дискуссии Общественной палаты РФ по ювальной юстиции и другие.

Общественной палатой Свердловской области за 2010–2015 гг. были проведены «круглые столы», затрагивающие семейную политику и вопросы демографии, развитие общественных связей и информационной политики, межнациональные отношения и вопросы миграции, экологию и проблемы землепользования; вопросы помощи Крыму. Итогом проведенных «круглых столов» явились документы с рекомендациями, которые были направлены в адрес правительства, губернатора, прокурора Свердловской области. Под патронажем Общественной палаты Свердловской области и в условиях постоянного общественного контроля только в 2014 г. государственную поддержку в результате конкурсного отбора получили 106 социально ориентированных некоммерческих

организаций на реализацию 174 социально значимых проектов в области образования, культуры, социальной защиты, физической культуры, спорта и молодежной политики<sup>5</sup>. В 2014 г. на поддержку некоммерческих организаций, работающих в области культуры, социального обслуживания населения, физической культуры, спорта и молодежной политики, было предусмотрено из областного бюджета 126 363,6 тыс. рублей. Для некоммерческих организаций на безвозмездной основе предоставляются помещения органов государственной власти и подведомственных им учреждений, в частности, для таких социально известных организаций, как «Всероссийское общество инвалидов», «Добровольческое движение «Дорогами Добра», «Союз правозащитных организаций Свердловской области» и др. Общественной палатой Свердловской области в 2014 г. был проведен мониторинг исполнения законодательства. Например: исполнения на местном уровне о защите малого и среднего бизнеса о выкупе малым бизнесом арендуемых у муниципалитета помещений; инновационной законодательной базы (ход реализации закона № 217-ФЗ по вопросам создания малых инновационных предприятий при вузах и научных учреждениях); совместно с прокуратурой и Российским союзом промышленников и предпринимателей хода реализации закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В период двухлетней деятельности (2012–2014 гг.) Общественная палата работала с письмами организаций, трудящихся и направляла запросы в вышестоящие организации. Из отправленных 325 документов ответы не получены только на 9 запросов. В отчетах Общественной палаты Свердловской области за первые года работы невозможно не заметить, что объем проделанной работы достаточно велик. Но в организационной части и в процессе исполнения Общественной палатой функций есть существенные недостатки.

Общественная палата – это форма взаимодействия граждан и органов государственной власти. Особый правовой статус не ставит ее в прямое подчинение государству. Но при этом деятельность Общественной палаты обеспечивается ее аппаратом, который является государственным учреждением. Аппарат Общественной палаты Свердловской области в своей работе тесно взаимодействует с администрацией губернатора Свердловской области. В этой связи невозможно утверждать, что данный институт полностью автономен и не зависит от органов власти. Можно с большой вероятностью полагать, что Общественная палата в данном случае выступает каналом лоббирования политических интересов действующих властей.

Состав института Общественных палат в соответствии с законодательством РФ и ее субъектов формируется таким образом, что значительная и отчасти решающая роль в формировании состава отведена органам государственной власти.

Исходя из выборки членов в Общественную палату стратификация выглядит довольно странно: общество представлено либо только членами определенных зарегистрированных публичных образований, либо заслуженными гражданами или же государственными чиновниками.

Судя по отчетам Общественной палаты Свердловской области, Гражданского форума, работники Департамента внутренней политики губернатора Свердловской области активно участвуют во взаимодействии органов власти и институтов гражданского общества. В первую очередь это касается Управления Департамента по взаимодействию с общественными организациями.

Речь идет не только о личном участии во всех практических мероприятиях. Фактически вся деятельность упомянутых институтов гражданского общества планируется, координируется, контролируется, изменяется в зависимости от ситуации представителями Департамента внутренней политики.

К сожалению, работу Департамента и его управлений характеризует отсутствие на сайтах подразделений информации о деятельности по организации взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества. Можно выделить ряд закономерностей, характерных для современного этапа процесса взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества:

1. Создание управляемых сверху «площадок» для публичного диалога. Наиболее яркий пример – Общественная палата. В своих докладах Общественная палата Свердловской области сообщает о многогранной эффективной и положительной работе, о количестве проведенных «круглых столов», заседаний комиссий и др. Но в докладах отсутствует информация о реализации основной функции Общественной палаты – степени учета и аккумуляции обращений, запросов граждан; степени независимого представительства интересов населения. Отсутствует аналитика о качественной стороне взаимодействия органов власти с институтами гражданского общества. Нет сведений о результатах такого взаимодействия.

2. Создание управляемых общественных движений. Наиболее яркий пример – Общественный народный фронт, основной функцией которого является контроль над исполнением указов и поручений главы государства, а также борьба с коррупцией. На сегодняшний день в ряды «фронтовиков» влились представители молодежных, женских, профсоюзных организаций, в том числе

Федерации независимых профсоюзов России, Союза пенсионеров России, Союза женщин России, ряд профессиональных сообществ.

3. Направление вектора деятельности институтов гражданского общества на интересующие власть мероприятия.

4. Активизация деятельности в период выборов и в интересах правящей партии. Созданные управляемые площадки заметно активизируют свою работу в ограниченные периоды времени за несколько месяцев до выборов, и в каждом из мероприятий мы можем видеть, как искусственно созданные организации поддерживают правящую партию.

5. Закрытость или полузакрытость информации. Фактически исследование по указанной проблеме во многом вынуждено ориентироваться на косвенные источники. В связи с этим совершенствование механизмов взаимодействия власти и общества следует начать с решения проблем, которые возникли в процессе работы Общественных палат:

1. Необходимо законодательно определить и обосновать необходимое и достаточное количество членов палат на федеральном, региональном и местном уровнях.

2. Институт Общественных палат должен приобрести максимально возможную политическую независимость. В этой связи рационально отказаться от назначения членов палат соответствующими должностными лицами. Полномочия по участию в формировании состава Общественных палат нужно передать некоммерческим организациям, профсоюзам, общественным объединениям. Сам отбор членов должен происходить при помощи открытого конкурса.

3. Порядок участия Общественной палаты в законотворческом процессе путем проведения общественной экспертизы должен быть частично изменен. Необходимо ввести норму, согласно которой орган государственной власти или местного самоуправления, в случае отклонения предложений и рекомендаций Общественной палаты, обязан обосновать и мотивировать свой отказ в письменной форме. Все заключения органов власти палата может публиковать в ежегодных отчетах и докладах о своей деятельности.

Что же касается самих искусственно созданных институтов гражданского общества, то здесь ситуация не на много лучше. Образование многих общественных организаций (наиболее яркий пример – ОНФ) происходили по указке сверху, а не наоборот, что в самом корне меняет их сущность и назначение; сводится к проведению деятельности под контролем правящей партии, противоречит самому понятию «институт гражданского общества». На основе этого можно сделать вывод о том, что система взаимодействия власти с институтами гражданского общества в Свердловской области находится в зачаточном состоянии и нуждается в коренном изменении.

<sup>1</sup> Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы): Федеральная программа, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

<sup>3</sup> Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

<sup>4</sup> Об Общественной палате Свердловской области: Закон Свердловской области от 19 февраля 2010 г. № 4-ОЗ. Ст.2. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

<sup>5</sup> Доклад Общественной палаты Свердловской области «О состоянии и развитии гражданского общества в Свердловской области в 2012 году» // Текущий архив Общественной палаты Свердловской области.

1. Клименко, А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы [Текст] / А.В.Клименко // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 8–43.

2. Никовская, Л.И. Оценка действенности институтов публичной политики в России [Текст] / Л.И. Никовская, В.Н. Якимец // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 2. С. 77–86.

3. Сунгуров, А.Ю. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. Статья 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт [Текст] / А.И. Сунгуров и др. / Полис. 2012 № 1. С. 165–178.

## ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ ПРИ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ\*

*Е.Г. Дьякова, ведущий научный сотрудник, доктор политических наук, Институт философии и права Уральского отделения РАН*

*В статье рассматриваются нормативно-правовые предпосылки эффективного осуществления общественными советами функции общественного контроля за качеством государственного управления. Проведен анализ федерального законодательства в части определения порядка формирования общественных советов как субъектов общественного контроля. На основе анализа законодательства субъектов федерации, входящих в состав Уральского федерального округа, сделан вывод о том, что федеральный тренд по повышению независимости и самостоятельности общественных советов, а также по усилению роли Общественной палаты в их формированию пока не находит достаточного отражения в региональном законодательстве, что препятствует полному раскрытию их потенциала.*

Общественные советы как институт гражданского общества являются постоянно действующими совещательно-консультативными органами общественного контроля [4, ст. 1, п. 1.3]. Они выступают важнейшим механизмом обеспечения прав граждан на участие в общественных делах, а следовательно и механизмом повышения качества государственного управления путем обратной связи с гражданами.

Общественные советы имеют весьма сложный правовой статус: в качестве совещательно-консультативных органов они не являются юридическими лицами, их нельзя отнести ни к органам государственной власти, ни к общественным организациям. При этом общественные советы вписаны в систему публичной власти как на федеральном, так и на региональном уровне. Специалисты по административному праву определяют их как особую организационную форму взаимодействия между обществом и властью [11, с. 119], создаваемую на основе конкретных правовых актов, и, в первую очередь, федеральных законов. Важнейшей задачей при их формировании является нормативно-правовое обеспечение их самостоятельности и ослабление зависимости от органов государственной власти. Только тогда общественные советы могут эффективно выполнять функцию общественного контроля за деятельностью органов власти по всем основным направлениям, включая общественную экспертизу нормативно-правовых актов и государственных программ, участие в деятельности конкурсных и аттестационных комиссий, борьбу с коррупцией и т.д.

С целью повышения влияния общественных советов на качество государственного управления в 2012-2015 гг. на федеральном уровне был принят ряд нормативно-правовых актов, обеспечивших «перезагрузку» общественных советов при ФОИВ.

Президент РФ своим Указом от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» определил необходимость открытого формирования составов общественных советов и участия в их деятельности организаций и экспертов, независимых от органов государственной власти, а также повышения роли Общественной палаты РФ при формировании общественных советов при федеральных органах исполнительной власти.

С целью реализации Указа Президента РФ № 601 были внесены поправки в Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», в соответствии с которыми Общественная палата получила право не просто инициировать создание общественных советов, но принимать участие в их формировании [1, ст. 13]. Дальнейшее развитие механизмов системного формирования общественных советов было связано с принятием Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Согласно закону, общественные советы в качестве субъектов общественного контроля (п. 1 ст. 9), должны формироваться на конкурсной основе, причем организатором конкурса является Общественная палата РФ (п. 5 ст. 13) [2].

В 2015 году был утвержден второй, окончательный вариант «Стандарта деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение)» [4, ст. 1, п. 1.3], в соответствии с которым Общественная палата РФ получила право выдвигать уже 75 % кандидатур в общественный совет при федеральном органе власти. Оставшиеся 25 % кандидатур предлагает Экспертный совет при Правительстве РФ (ст. 5, п. 1.3).

\* Дьякова Е.Г. Общественные советы при исполнительных органах власти и совершенствование системы государственного управления / Е.Г. Дьякова // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. - 2016. - № 21. - С. 84-88



В соответствии со Стандартом 2015 г. федеральный орган исполнительной власти не принимает участие в формировании «своего» общественного совета, а лишь утверждает его состав. Проект положения об общественном совете, а также требования к его членам, определяемые спецификой работы органа власти, должны в обязательном порядке быть согласованы с Общественной палатой РФ. Списки кандидатов формируются Общественной палатой РФ на основании конкурсного отбора, согласуются с Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства и направляются для утверждения руководителю федерального органа власти. Эта мера призвана обеспечить самостоятельность членов общественного совета и их независимость от органа власти, при котором действует совет, а также нацелена на то, чтобы избежать избрания в совет потенциальных лоббистов и предотвратить конфликт интересов.

Кроме решающего влияния на формирование общественных советов, Общественная палата РФ приобрела еще целый ряд полномочий. В соответствии со Стандартом 2015 года Совет Общественной палаты наделен, наряду с федеральным органом власти, правом не только формировать, но и распускать общественные советы в случае их некачественной работы. Новый Стандарт уже начал внедряться в тех министерствах и ведомствах, где истек срок полномочий советов, сформированных по старым принципам. Пилотными ведомствами стали Министерство транспорта и Министерство природных ресурсов, где к началу 2016 г. начали работу советы, созданные в соответствии со Стандартом. В настоящее время ведется работа по дополнению Федерального закона № 212-ФЗ нормами Стандарта, определяющими роль Общественной палаты в обеспечении самостоятельности общественных советов [10, 3].

Как «перезагрузка» общественных советов, проводимая на федеральном уровне, отражается на региональном уровне? Рассмотрим это на примере Уральского федерального округа.

На 1 февраля 2015 года во всех субъектах федерации УФО действовали законы о региональных Общественных палатах. Законы об общественном контроле, ориентированные на ФЗ-212, были приняты в пяти из шести субъектов федерации, входящих в состав Уральского федерального округа. Однако при этом возможности региональных общественных палат влиять на формирование общественных советов по сравнению с федеральным уровнем были очень невелики.

Ни одна из региональных Общественных палат не имеет полного объема полномочий: инициировать создание общественных советов, выступать организатором конкурса и утверждать результаты конкурса (состав общественного совета). Имеются региональные палаты, вообще не имеющие данных полномочий [6, 8]. В одних субъектах федерации Общественная палата имеет право выступить инициатором создания общественного совета, но организатором отборочного конкурса не является [9], в других, являясь организатором конкурса, Общественная палата не может выступать с инициативой о создании общественного совета [5].

В результате общественные советы при региональных органах исполнительной власти пока не могут в полной мере влиять на качество государственного управления, получив тот уровень самостоятельности и независимости, который обеспечивается «перезагрузкой» на федеральном уровне. Ситуация усугубляется тем, что при принятии положений об общественных советах органы исполнительной власти сужают их функции даже по сравнению с Типовыми положениями (в тех субъектах федерации, где они имеются). Поэтому, учитывая значимость общественных советов как институтов гражданского общества и важность стоящих перед ними задач, чрезвычайно актуальным представляется поручение Президента РФ о проведении мониторинга формирования и эффективности деятельности общественных советов при органах исполнительной власти субъектов РФ, с целью по его результатам рассмотреть вопрос о совершенствовании деятельности таких советов [3, п. 4].

### Список литературы

1. Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 235-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Российская газета. – 26 июля 2013. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/07/26/palata-dok.html> (дата обращения: 12.02.2016).
2. Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – 22 июля 2014. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/00012014072-20010> (дата обращения: 12.02.2016).

3. Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам пленарного заседания Общественной палаты Российской Федерации, состоявшегося 23 июня 2015 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50118> (дата обращения: 12.02.2016).
4. Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение)» (утв. Протоколом № 3 заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mert.tatarstan.ru/file/File/alsu%20mert> (дата обращения: 12.02.2016).
5. Закон Курганской области от 24.12.2015 № 132 «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Курганской области» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – 29 декабря 2015. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/4500201512290011> (дата обращения: 12.02.2016).
6. Закон Челябинской области № 155-ЗО «Об общественном контроле в Челябинской области» от 13 апреля 2015 г. [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – 14 апреля 2015. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7400201504140001> (дата обращения: 12.02.2016).
7. Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 25 декабря 2014 г. № 142 «О порядке образования общественных советов и типовом положении об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – 19 октября 2015. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/8600201412290002> (дата обращения: 12.02.2016).
8. Постановление Правительства Тюменской области от 25 апреля 2013 года № 131-п «О порядке образования и Типовых правилах организации деятельности общественных советов при исполнительных органах государственной власти Тюменской области» (редакция от 30 декабря 2014) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – 19 октября 2015. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/GetFile/7200201510260002> (дата обращения: 12.02.2016).
9. Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 13 апреля 2015 года № 322-П «Об утверждении Типового положения об Общественном совете при исполнительном органе государственной власти» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/8900201504170027> (дата обращения: 12.02.2016).
10. Иванов М. Общественная палата проконтролирует ведомства вместе с Правительством [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. – 26 июля 2015. – № 111. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/Doc/2754675> (дата обращения: 12.02.2016).
11. Руденко В.Н. Консультативные общественные советы в системе делиберативной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 4 (61). – С. 119.

## ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА НА СБЛИЖЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ВЛАСТИ\*

*В.А. Егоров, доцент, кандидат педагогических наук, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Липецкий филиал*

*Н.А. Яковлев, доцент, кандидат юридических наук, РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, Липецкий филиал*

Россия сегодня, как и многие страны мира, переживает кризис общественной безопасности в реализации защиты прав человека и гражданина. Европейская толерантность по отношению к беженцам, которые пытаются ассимилироваться, например, в Германии показывает, что процесс адаптации мигрантов проходит, не совсем эффективно – это неуклонно ведет к большому числу нарушений прав человека со стороны власти [4]. Россия не остается в стороне этого процесса и уделяет этому вопросу первостепенное значение. На страже законных интересов по защите прав гражданина и интересов человека действуют различные ведомства и структуры органов власти. Все это гарантирует довольно хорошую защиту непосредственно институту защиты жизни и здоровья граждан, однако, многие права подвергаются нарушению, как со стороны криминальных сообществ, например, взлом кредитных карт, а также со стороны государства, разглашение личной, семейной и медицинской тайны. Институт защиты прав человека насчитывает многовековую историю, начало, которой положил в 539 г. до н.э. царь Древней Персии Кир II. Кир II Великий после завоевания Вавилона освободил рабов и объявил, что все свободны – это первый акт о правах человека, который обрел письменный образ клинописью [6].

Права и законные интересы гражданина становятся главным фундаментом мировой культуры, выступают как эталон, вектор взаимодействия человека и государства. Конституция Российской Федерации закрепила: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2) [2]. С этой точки зрения, и исходя из сложившегося международного опыта, сегодня правоохранительные органы 100% надежной защиты прав граждан не гарантируют. Средства массовой информации ежедневно сообщают о нарушениях прав человека, которые обращаются за помощью в правозащитные организации.

Это особо подчеркнул глава государства В. Путин, который привел данные, что в 2015 году было выявлено 3,2 миллиона нарушений прав и свобод граждан. Значит, вопрос о правах человека не является надуманным. Анализ нарушений этих прав прямо указывает о степени сформированности гражданского общества, правового государства, о месте и роли человека в системе общественных отношений [1].

Сегодня власть становится открытой, следовательно, все, что происходит, негативного не скрывается. Нарушения прав и законных интересов граждан были всегда, современный этап развития России не исключение и количество нарушений растет с каждым годом, также становятся более изощренными сами факты попрания фундаментальных основ демократических свобод.

Применение, соблюдение и защита прав и свобод гражданина – новая реальность современной России, которые привлекают и вызывают озабоченность всего общества.

Защита прав человека – это сфера деятельности государства: суд, правоохранительная система и институт уполномоченного по правам человека, а также негосударственного сектора, т.е. неправительственные правозащитные организации.

Негосударственными институтами в системе защиты прав и законных интересов граждан являются неправительственные правозащитные организации, деятельность которых основана на Конституции РФ и НПА, например, федеральный закон от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ «Об общественных объединениях» и от 12 января 1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Таким образом, для защиты основ государства и прав граждан необходимо сплотиться, современное общество, как никогда раньше проявляет интерес и целеустремленность в этом вопросе. Для этого необходима поддержка негосударственных институтов со стороны власти.

Отличие состоит в том, что негосударственные правозащитные организации ведут свою деятельность на добровольных началах и выступают, прежде всего, в роли общественного контроля за государственной властью в сфере соблюдения прав человека. Примером являются созданные в 2008 году Общественные наблюдательные комиссии (далее ОНК) контролирующие

\* Егоров В.А. Политика государства на сближение гражданского общества и власти / В.А. Егоров, Н.А. Яковлев // Успехи современной науки. – 2017. - Том 7. №3. – С. 151-153

соблюдение прав человека в местах принудительного содержания, федеральный закон от 10 июня 2008 г. №76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». По итогам работы ОНК, комиссии созданы в каждом субъекте Российской Федерации для осуществления проверок мест принудительного содержания.

После каждой проверки составляется подробный отчет о посещении, в котором указываются выявленные недостатки в работе учреждений и рекомендации по их устранению. Некоторые вопросы решаются в рабочем порядке во время посещения. По всем жалобам проводятся проверки, в результате принимаются меры и проводятся мероприятия по повышению уровня правовой грамотности осужденных.

Анализ данных показывает, что деятельность неправительственных правозащитных организаций за прошедший период с 2008 года показал свою эффективность, следовательно, и общество обратило пристальное внимание к этой проблеме. Государство не только не запрещает, но активно поддерживает и помогает становлению правозащитных организаций – это в свою очередь способствует росту активности структур, которые в своей деятельности занимаются защитой прав человека [5].

Правозащитные организации играют важную роль в обеспечении законности и правопорядка. Не правительственные правозащитные организации очерчивают вполне конкретные задачи своей деятельности. Характерной чертой являются отличительные особенности и признаки, в числе которых можно выделить целевое назначение, некоммерческий характер деятельности, независимость от государства и главное отсутствие политической направленности в их работе.

Примером положительной совместной деятельности служит Федеральная служба исполнения наказаний (далее ФСИН РФ) и церковь. Например, на территории Липецкой области во всех без исключения исправительных учреждениях имеются православные церкви или комнаты для осуществления религиозного культа, как православные, так и молитвенные помещения для тех кто исповедует ислам.

Ресоциализация во многом зависит не только от сотрудников, но и от усилий всего общества, а именно правозащитных, религиозных и других неравнодушных организаций к чужой беде [3]. Поэтому представляется целесообразным учесть отечественный и зарубежный опыт функционирования подобных учреждений и попытаться внедрить его в практику пенитенциарной системы России.

Таким образом, защищая права человека, правозащитные организации должны способствовать взаимодействию с органами власти, где главным атрибутом являются права и законные интересы человека, реальному соблюдению провозглашенных прав и свобод человека и гражданина. Для более эффективной работы мы предлагаем внести некоторые поправки в Федеральный закон №76-ФЗ, а именно:

- по итогам избрания членов ОНК и утверждения их кандидатур в Общественной палате РФ, решать вопрос о дополнительном наборе членов для каждого субъекта РФ индивидуально;
- срок в 2 года, заменить на 3 года для организаций, которые выдвигают своих членов. Как показывает опыт, на первом году организация формируется, на втором году организация начинает участвовать в жизни общества. Срок в 5 лет существенно ограничит круг возможных кандидатов;
- внести поправки касающиеся регламентации осуществления членами ОНК кино-, фото- и видеосъемки лиц, находящихся в местах принудительного содержания, а также аудиозаписи в местах содержания под стражей.

#### Литература

1. Гунеев С. Путин: прокуратура в 2015 году выявила 3,2 млн. нарушений прав граждан // РИА Новости 23.03.2016 г.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) в «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014. №31ю ст. 4398.
3. Мельниченко Д.С., Тухфатуллин А.Н., Мальшев С.А. Предложения по профилактике кризисных ситуаций и профессиональной деформации сотрудников уголовно-исполнительной системы // Успехи современной науки и образования. 2016. Т. 4. №10. С. 178 – 182.
4. Правительство Германии планирует упростить процедуру депортации мигрантов // REGNUM 22 февраля 2017.
5. Шорников Е.И. Понятие, содержание и этапы исторического развития гражданского общества в России // Правозащитник. 2013. №1. С. 23 – 29.
6. Хрестоматия по истории Древнего Востока: учеб. пособие в 2-х ч. Ч. 2 /под ред. М.А. Коростовцева, И.С. Кацнельсона, В.И. Кузицина. М.: Высш. школа, 1980. 256 с.



## СОЦИАЛЬНЫЕ СЕТИ КАК ИНСТРУМЕНТ ОРГАНИЗАЦИИ ЭФФЕКТИВНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОММУНИКАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ОРГАНОВ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ\*

*С.В. Муращенко, доцент, кандидат политических наук, Тульский государственный университет*

В современном мире социальные сети стали важным каналом коммуникации гражданского общества и органов власти. Активизация такого взаимодействия стала возможной благодаря расширению количества и функциональности интернет-ресурсов, а также интенсификации информационной политики государства в области оптимизации работы с населением и практики политического вовлечения граждан в деятельность органов власти.

Сегодня исследование социальных сетей является важным в контексте построения эффективной политической коммуникации в системе «власть-общество», что обусловлено, прежде всего, следующими факторами:

- во-первых, современное общество находится в стадии информационного развития; стало возможным применение интернет-технологий в политической сфере; происходит расширение информационного обмена и диалога между гражданским обществом и политическими институтами;

- во-вторых, ускорение темпов политической жизни, углубление социально-политических проблем требует адекватного реагирования и неременного отклика со стороны граждан и государства, что в полной мере предоставляет виртуальное пространство как для одной, так и другой стороны;

- в-третьих, развитие таких форм политической коммуникации, как «электронное правительство», сайты органов государственной власти и администраций муниципальных образований, интернет-площадок для обсуждения социально-политических проблем и, наконец, социальные сети, создают предпосылки для переноса реальной политики (оффлайн) в виртуальную область (онлайн); развития форм гражданской и групповой сплоченности в интернет-пространстве;

- в-четвертых, стимулирование политической активности граждан «сверху» со стороны государства активизирует потенциал политической коммуникации «снизу» через виртуальные сообщества. При этом группы в структурах социальных сетей являются ярким примером создания гражданского общества «снизу», поскольку инициируются гражданами, действуют в неполитической сфере и не подконтрольны государству.

При этом политической коммуникации в сети Интернет свойственны такие черты, как:

- прямое общение в виртуальном пространстве (т.е. в большинстве случаев это общение неформальное);

- неотсроченность обратной связи (т.е. возможность получить запрашиваемую информацию немедленно);

- безбарьерность (т.е. возможность общения с представителями органов власти напрямую, отсутствие бюрократических преград на пути следования информации);

- перенос коммуникативной функции в область конструирования и продвижения имиджа отдельного человека, политика или института.

Основываясь на методологии ряда ученых, необходимость изучения специфики пространства коммуникации власти, и общества в условиях политической модернизации, связано с появлением новых полей коммуникации. Среди них:

- во-первых, сетевые сообщества (или «групповое поле»): они представлены в сети интернет-сайтами (страничками) официальных федеральных и региональных общественных организаций; политических партий, сторонников того или иного политического лидера. В этом направлении наибольшей популярностью пользуются социальные сети «ВКонтакте» и «Одноклассники» и др.;

- во-вторых, индивидуальные сайты, странички, блоги политических и общественных лидеров (или «индивидуально-личностное поле»): они представлены в сети Интернет персональными сайтами (страничками) граждан, отдельных политиков. В этом контексте стоит отметить популярность се р- висов «Livejournal» и «Twitter» и др.;

\* Муращенко С.В. Социальные сети как инструмент организации эффективной политической коммуникации гражданского общества и органов власти в современной России // С.В. Муращенко // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. - 2016. - № 4. - С. 35-40

- в-третьих, сайты органов власти (или «институциональное поле»): они представлены в сети Интернет целыми порталами органов власти как федерального, так и регионального и местного уровней. Например, kremlin.ru, government.ru и др.

Перенос социально-политических отношений в информационное пространство сформировал основные элементы политической коммуникации: в качестве акторов выступают пользователи (интернет-сообщество), органы власти («электронное государство»), среди каналов – социальные сети, площадки для обсуждения социально-политических проблем (блоги, форумы и др.). При этом социальную сеть можно рассматривать в нескольких аспектах: с одной стороны, как канал политической коммуникации, через который происходит обмен информацией между гражданами, социальными группами и органами государственной и политической власти; с другой - социальная Интернет сеть сама представляет собой некое сообщество со своими ценностями, особенностями общения, элементами изменения социального статуса и др.

В связи с этим социальную сеть следует рассматривать в широком и узком смыслах. В расширенном толковании социальную сеть можно определить как виртуальную социальную структуру, состоящую из узлов – аккаунтов отдельных граждан, групп людей, какого-либо института гражданского общества, политической партии, коммерческой или общественной организации, политического лидера, институтов государства и др. В узком смысле социальная сеть представляет собой интернет-сайт, являющийся площадкой для социального взаимодействия между гражданами и их группами, общественными, коммерческими и политическими структурами, где коммуникацию между этими элементами обеспечивает программная составляющая сайта.

По данным Всероссийского центра исследования общественного мнения (ВЦИОМ) наиболее популярной социальной сетью в 2016 году по-прежнему остается «ВКонтакте». Ее выбирает около 52 % пользователей сети Интернет, причем в подавляющем большинстве это граждане в возрасте от 18 до 30 лет; люди старшего возраста проявляют к этой сети меньший интерес. Второй по популярности социальной сетью среди российских интернет-пользователей является ресурс «Одноклассники». Если в 2012 г. этой социальной сетью пользовался 61 % респондентов, то сегодня – 42 %. В то же время такая социальная сеть, как «Мессенджер Whatsapp» (18 %) пользуется большей популярностью у пользователей по сравнению с «Facebook» (13 %) и «Instagram» (12 %).

Следует отметить, что с политологической точки зрения такой инструмент политической коммуникации как социальная сеть в настоящее время недостаточно исследован. Однако потенциал использования социальных сетей в политической практике весьма значителен и его реализация проявляется уже в настоящее время в повседневной политической деятельности, функционировании всех политических институтов. Так, например, органы власти рассматривают социальные сети как канал коммуникации с гражданским обществом, который позволяет своевременно отчитаться о проделанной работе, сформировать актуальную повестку дня. Однако функциональное предназначение социальных сетей с точки зрения использования в рамках политической коммуникации двойственен: с одной стороны, социальные сети выполняют одну из важнейших для социума функций – коммуникативную; с другой стороны используются отдельными политиками, политическими партиями для создания и продвижения своего имиджа посредством осуществления PR-деятельности в сети Интернет. Современные ученые для определения такой формы политического взаимодействия часто используют понятие «электронная демократия», полагая, что некоторые демократические формы участия граждан в политике могут быть перемещены в информационную среду (например, политическое общение, запись на прием к чиновнику, виртуальное обсуждение законопроектов, оформление резолюций, подпись петиций, в ближайшем будущем возможность участвовать в голосовании и референдуме становится возможным онлайн и др.).

Следует признать, что развитие системы «электронного правительства», в которой каждый политический институт использует ресурс социальных сетей в качестве поддержания обратной связи с представителями и организациями гражданского общества, консолидирует широкую аудиторию на решении определенных проблем. В то же время практически каждый политический деятель, политическая партия имеют аккаунт в социальных сетях, выкладывают имиджевую, политическую, агитационную информацию; поддерживают отношения с потенциальным электоратом. Самыми популярными с точки зрения создания «политических аккаунтов» являются социальные сети: «Твиттер», «Фейсбук», «ВКонтакте», «Одноклассники» и др. Таким образом, практически любой гражданин, организация (сообщество) граждан посредством социальных сетей

может вступить в диалог с представителями органов власти, довести до их сведения необходимую и н- формацию (жалобу, просьбу и др.).

Работа с социальными сетями и ведение своего аккаунта («странички на сайте») является важным направлением политической, в том числе пре д- выборной, работы политика или политической партии. Не многие политики лично ведут свой аккаунт. Например, премьер-министр РФ Д.А. Медведев часто позиционирует себя в качестве опытного интернет-пользователя и регулярно следит за своим блогом на сайте kremlin.ru, имеет странички в большинстве социальных сетей - «ВКонтакте», «Твиттер», «Фейсбук» и др. Однако чаще всего данная обязанность ложится на помощника или заместителя руководителя; в политических институтах такую обязанность выполняют работники PR-отделов, пресс-служб и др. Таким образом, зачастую граждане общаются не с политиком лично, а с его представителем. Развитие политической коммуникации в сети Интернет поспособствовало перенесению института представительства интересов в область виртуального пространства, в связи с чем активизировалось лоббистское влияние заинтересованных субъектов на представителей органов власти. Для обозначения такого влияния часто используется категория «информационный лоббизм» - деятельность по продвижению интересов гражданского общества с использованием компьютерных сетей и методов информационных воздействия на органы законодательной и исполнительной власти государства, которая реализуется по трем основным направлениям:

- во-первых, сбор и обработка информации (например, о состоянии политической и административной среды, законопроекте, сопровождающей документации и др.), обладание которой является сегодня ценным политико-коммуникативным ресурсом;
- во-вторых, косвенное информационное воздействие путем организации информационных кампаний в сети Интернет;
- в-третьих, прямое информационное давление путем личного опосредованного общения с чиновником, принимающим политические решения, через компьютерную сеть.

Следует заключить, что организованные гражданские группы и коллективы, как правило, осуществляют свою деятельность под контролем органов власти, что определяет узость их позиций, направленность на проводимую государственную политику. Именно поэтому институты гражданского общества (некоммерческие организации, общественные структуры и др.) слаборазвиты и малоэффективны, не являются полноправным участником социально-политических процессов.

В то же время консолидация граждан для решения конкретных общественных проблем влечет за собой создание неформальных объединений, которые активно продвигают свои инициативы, мобилизуют различные ресурсы, взаимодействуют с властными структурами. Потребность гражданских групп в преодолении насущных вопросов местного значения является формой развития гражданских институтов снизу. Однако отсутствие действенных политико-правовых и социокультурных механизмов со стороны государства не всегда ведет к эффективному решению социально-экономических проблем, требует значительных временных затрат, поиска авторитетных лиц, которые способны пролоббировать принятие управленческих решений.

Использование практики информационного представительства интересов гражданского общества существенно видоизменяет политическую коммуникацию, методы влияния на органы государственной власти. Информационное представительство, в том числе через социальные платформы в сети Интернет, постепенно становится эффективным каналом продвижения гражданских инициатив, групповых интересов, что детерминирует появление новых информационных технологий, используемых в системе «власть-общество», а использование передовых достижений компьютерной коммуникации в политической сфере рассматривается как фактор становления электронной демократии.

### Список литературы

1. ВЦИОМ: поведение россиян в Интернете и их предпочтения в Сети // Режим доступа: <http://mresearcher.com/2016/04/vciom-povedenie-rossiyan-v-internetei-ih-predpochteniya-v-seti.html> (дата обращения: 14.11.2016).
2. Киняшева Ю.Б., Муращенков С.В. Информационный лоббизм в системе представительства интересов гражданского общества в органах государственной власти// Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. 2014. С. 108 – 115.
3. Павленко В.В. Роль социальных сетей в социальных и политических технологиях // Сборник научных статей по материалам Международной научно-практической конференции (Дюссельдорф-Саратов, 2013 г.). Электронный вариант. Режим доступа: <http://hsjournal.org/wp-content/uploads/2012/11/pavlenko.pdf> (дата обращения: 14.11.2016).

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОТКРЫТОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ\*

*К.В. Черкасов, заведующий кафедрой, доцент, доктор юридических наук*

*Д.А. Захаревич, преподаватель*

*(кафедра административного, финансового и информационного права РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, Нижегородский институт управления)*

*Статья посвящена исследованию открытого государственного управления в России. Сформулированы теоретические обобщения и выводы в исследуемой области. Предложены рекомендации, могущие повысить эффективность государственного управления в России.*

Процессы глобализации мира и демократизации публичного управления, с одной стороны, и недостаточно высокий уровень эффективности государственного администрирования, с другой стороны, поставили на повестку дня вопросы совершенствования механизмов взаимодействия государства и общества. В современных условиях оптимизация существующих систем государственного управления становится все более актуальной задачей во многих государствах. Все это привело к формированию в мировом масштабе и в практике отдельных стран, в т.ч. России, нового вектора развития государственного администрирования - обеспечение открытости органов государственной власти и управления. Идеи открытости государственных структур, доступности официальной общественно значимой информации, вовлеченности граждан в процесс управления посредством механизмов учета общественного мнения, общественного контроля и взаимодействия между гражданами, бизнесом и государством нашли свое выражение в построении открытого государственного управления («Открытое правительство» или «Открытое государство» (в зависимости от уровня публичной власти - «Открытое министерство», «Открытый регион», «Открытый муниципалитет»). Во многом оно обусловлено кризисом институтов представительной демократии, ростом недоверия граждан к институтам власти при одновременном развитии информационных технологий и повышением их роли в процессах взаимодействия государства и общества.

Отправной точкой внедрения в России концепции открытого государственного управления явился Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»<sup>1</sup>. Однако еще в 2011 г. в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации глава государства обратил внимание на необходимость создания в стране правового режима открытости публичного администрирования. Вопросы гражданского участия и контроля, повышения прозрачности и подотчетности органов власти, являющиеся важными элементами системы «Открытое правительство», на протяжении последних лет так или иначе затронуты в каждом Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации. В частности, в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2015 г. глава государства особо подчеркнул, что «власть должна слышать людей, объяснять суть возникающих проблем и логику своих действий, видеть в гражданском обществе и бизнесе равных партнеров»<sup>2</sup>.

В 2012 г. была учреждена должность Министра по связям с открытым правительством («министра без портфеля»), создана Правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства, Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации. С конца 2012 - начала 2013 г. ведется активная работа по развитию концепции открытости государственного администрирования на региональном и муниципальном уровнях. В 2013 г. Россия подписала Хартию G8 по открытым данным. Важной вехой стало принятие в январе 2014 г. Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти<sup>3</sup>, фактически закрепляющей стандарты открытости властных структур и меры по их внедрению. С 2014 г. начал функционировать единый портал открытых государственных данных Российской Федерации, где органы исполнительной власти публикуют открытые данные в рамках своей компетенции, положено начало реформированию работы общественных советов при органах исполнительной власти.

Механизм взаимодействия институтов гражданского общества и государства в России до сих пор находится на стадии становления. Сегодня можно вести речь о первоначальном этапе

\* Черкасов К.В. Некоторые вопросы формирования открытого государственного администрирования в современной России / К.В. Черкасов, Д.А. Захаревич // Административное право и процесс. - 2016. - № 7. - С. 5-9



поступательного внедрения в Российской Федерации механизма «Открытое правительство». Анализ нормативной правовой основы и практики внедрения элементов открытости государственного управления в работу конкретных публичных органов позволил сформулировать некоторые теоретические обобщения, выводы, а также практико-ориентированные предложения и рекомендации, направленные на совершенствование государственного администрирования в России. В целом они заключаются в следующем:

1. Открытое правительство в России представляет концепцию открытого, доступного и подотчетного гражданам государственного управления со свободным обменом информацией между гражданами, организациями и властными структурами посредством различных форм взаимодействия, в т.ч. посредством широкого использования информационных технологий. Применение последних осуществляется с целью совершенствования процесса получения гражданами информации о государственных органах и управленческих процессах, широкого вовлечения граждан в процедуру принятия управленческих решений и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственного администрирования. Новшество и особенность открытости государственного управления по сравнению с иными доступами к информации, свидетельствующими о прозрачности власти, состоит в том, что оно аккумулирует в себе получение информации, взаимодействие граждан и институтов гражданского общества с органами власти, подотчетность органов власти населению в форме возможности использования гражданами результатов информационной открытости, механизм реального учета мнения граждан в деятельности властных структур. На смену информационной открытости приходит новое понятие - «открытые данные», предусматривающее публикацию органами власти информации в особых форматах, позволяющих обрабатывать представленную информацию как с целью непосредственного использования гражданами, так и с целью разработки бизнесом и некоммерческими организациями коммерческих и социальных программ и приложений для компьютеров и электронных гаджетов. Первостепенное значение приобретает возможность граждан в конечном счете воспользоваться информацией и (или) взаимодействием и извлечь из них определенную пользу (выгоду). При этом способы донесения информации или взаимодействия могут быть различными. Открытость власти, и в этом ее сущность, предоставляет возможность институтам гражданского общества участвовать (и даже вмешиваться) в управленческой деятельности органов власти. В свою очередь, прозрачность власти предполагает только возможность получения информации без возможности повлиять на результат управленческой деятельности государственных структур. Таким образом, открытость государственного администрирования означает создание так называемого широкого управления.

2. В силу ряда характерных отличий отождествлять концепции «Открытое правительство» и «Электронное правительство» не представляется верным. В то же время ошибочно рассматривать их и как две независимые друг от друга системы. Существование системы «Открытое правительство» в современных условиях невозможно без параллельного развития системы «Электронное правительство». Правильным представляется их оценка в качестве взаимосвязанных, но в определенной мере отличающихся по направлениям осуществления. Электронное правительство направлено на упрощение взаимодействия органов власти и граждан в рамках предоставления информации и государственных услуг посредством информационных технологий. Открытое правительство ориентировано на дальнейшее совершенствование взаимодействия государственных органов и граждан посредством предоставления информации в формате открытых данных, вовлечения граждан в принятие решений по общественно значимым вопросам и обеспечения подотчетности органов государственной власти обществу.

Вместе с тем предпочтительнее, чтобы вопросы систем «Открытое правительство», «Электронное правительство» входили в круг полномочий одной федеральной государственной структуры, как это осуществлено в большинстве зарубежных стран (предположительно, министра по делам открытого правительства). Существующий на сегодняшний день в России дуализм в виде двух министров, а равно деятельность специально созданных государственных структур с плохо проработанным механизмом их взаимодействия, на практике приводит, несмотря на взаимообусловленность, к обособленному развитию указанных систем государственного администрирования. Вместе с тем важно учесть, что простая имплементация заимствованной западной управленческой концепции в отечественную модель администрирования часто сталкивается с рядом серьезных организационно-правовых преград.

3. Приходится констатировать, с одной стороны, недостаточную осведомленность государственных и муниципальных служащих об организационно-правовых механизмах и методике реализации концепции «Открытое правительство», а равно слабую заинтересованность

органов власти и служащих в реализации принципов открытости в своей работе (в т.ч. в силу отсутствия стимулов и ответственности), непонимание механизма и целесообразности их осуществления.

С другой стороны, отмечается отсутствие явного интереса у граждан (подавляющего большинства населения) в участии в формировании открытого государственного управления, осознанной потребности в подобной открытости государственной власти. В обществе пока нет ясного понимания того, что представляет собой система «Открытое правительство» и для чего она создается. Инициатива создания системы «Открытое правительство» исходит в России в большей степени от государства, а не от населения, однако ее эффективность зависит от заинтересованности всех ее субъектов. Незрелость институтов гражданского общества в России является существенным препятствием его активного вовлечения в процессы национального государственного управления. При этом современный уровень навыков использования информационных технологий государственными служащими и гражданами, без чего немислимо открытое государственное управление, по-прежнему невысок. Фактически речь следует вести об отсутствии в стране культуры открытости управления как составной части правовой культуры<sup>4</sup>.

4. Система открытого государственного управления все еще находится в стадии перманентного формирования. На сегодняшний день отсутствуют серьезные научные исследования, доказывающие прямую зависимость между внедрением механизмов открытости и повышением эффективности государственного управления. Целесообразность реализации системы «Открытое правительство», как правило, не обосновывается, а положение о необходимости открытости государственных органов излагается как аксиома, не требующая доказательств (повышение уровня гражданского участия в процессах государственного администрирования рассматривают одновременно и как фактор повышения доверия общества к государству (власти), и как инструмент повышения эффективности публичного управления). В этой связи, несомненно, определение степени и уровня влияния механизмов открытости на повышение эффективности государственного администрирования требует серьезного анализа результатов их внедрения в деятельность органов власти и управления. Научно-практический интерес приобретает также исследование существующих подходов к оценке результативности системы «Открытое правительство» и ее влияния на совершенствование государственного управления.

5. В целях совершенствования нормативно-правовой основы открытости государственного управления в современной России представляется целесообразным принять Федеральные законы «О государственном управлении» и «О нормативных правовых актах». Требуют определенной корректировки Федеральные законы «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», «О порядке рассмотрения обращений граждан», «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>5</sup>.

В частности, важной составляющей работы с обращениями граждан и организаций должно стать предоставление публичной отчетности по результатам работы с информацией о мерах по устранению нарушений прав граждан и организаций, выявленных в процессе рассмотрения поступивших обращений, и мерах совершенствования практики государственного управления исходя из сведений, полученных в ходе работы с обращениями. Интересной и весьма перспективной представляется идея интернет-приемной, в т.ч. посредством удаленного общения, могущей существовать параллельно с институтом личного приема граждан, а в будущем и заменить ее.

6. Эффективность функционирования системы «Открытое правительство» определяется путем анализа ряда показателей, которые обуславливают степень достижения ее стратегических целей. Факторами, препятствующими в настоящее время объективной оценке эффективности системы «Открытое правительство», а равно ее функционированию, выступают следующие основные аспекты:

- 1) терминологическая неопределенность, недостаточность нормативно-правового регулирования и регламентации организационной структуры органов, ответственных за реализацию концепции;
- 2) применение на федеральном и региональном уровнях во многом различных инструментов мониторинга и оценки эффективности открытого государственного управления;
- 3) отсутствие нормативно установленных целей деятельности органов государственной власти и управления;

4) изложение системы критериев и методов оценивания в документах, содержащих отличные подходы к определению эффективности, разный объем методических рекомендаций по оценке результативности;

5) отсутствие обязательности методических материалов по оцениванию эффективности системы «Открытое правительство» для всех субъектов оценивания, ключевых показателей эффективности;

6) использование ограниченного инструментария оценки эффективности системы «Открытое правительство» при отсутствии четких критериев оценки эффективности реализации принципов открытости и слабом соотношении критериев оценки эффективности с критериями эффективности государственного управления (результативностью деятельности должностных лиц);

7) частичное и весьма условное соответствие существующих методик и критериев оценивания эффективности системы «Открытое правительство» общественным запросам (не позволяют в должной мере дать оценку со стороны общества) при удобстве оценки результативности работы нижестоящих вышестоящими структурами органов исполнительной власти, что в конечном счете приводит к сужению цели мониторинга и оценки;

8) определение имеющимися методиками оценки открытости государственных органов эффективности осуществления самого механизма открытости как обособленного результата деятельности органов власти, а не степени его влияния на повышение результативности деятельности государственных структур, государственного администрирования в целом;

9) присутствие избыточного количества сложных по структуре и для восприятия критериев, запутанная система методов мониторинга и оценки открытости, что выступает препятствием концентрации на целевых показателях открытости<sup>6</sup>.

7. В целях создания научно обоснованной, комплексной и практически направленной системы оценивания эффективности реализации концепции открытости государственного управления представляется целесообразным провести предварительную систематизацию деятельности по обеспечению открытости с целью выявления связи между различными механизмами открытости и эффективностью государственного управления. Важно понять степень влияния каждого механизма на достижение конечной цели открытого государственного администрирования. Внедрение современной научно обоснованной методики оценивания эффективности органов государственного управления будет способствовать гармонизации законодательства и стабильному развитию открытого государственного управления на всей территории страны.

В методике должны найти свое отражение положительные аспекты существующих апробированных практик реализации мониторинга и оценки на региональном и федеральном уровнях. В нее следует включить механизм ранжирования государственных структур для составления рейтинга открытости по определенным категориям органов власти. Критерии отнесения государственного органа к той или иной группе должны учитывать возможности органа власти по обеспечению граждан информацией о своей деятельности, социально- общественную значимость и востребованность предоставляемой информации для ее конечных потребителей - граждан, общественных объединений, предпринимательского сообщества. С целью недопущения превалирования результатов оценки одного механизма открытости над результатами другого критерии эффективности должны быть разбиты на релевантные взаимозависимые направления реализации открытости. Более того, в методике должен учитываться разный уровень сложности внедрения каждого механизма открытости и уровень значимости того или иного инструмента открытости со стороны органов власти<sup>7</sup>.

Возможна апробация указанной методики в пределах конкретного федерального округа с возложением функций по координации федеральных и региональных органов исполнительной власти на полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, тем самым обеспечив ее реализацию.

В заключение отметим. Нивелирование смысла большинства реформ, в т.ч. в области государственного администрирования, к сожалению, является обыденной практикой в России. В области функционирования системы «Открытое правительство» нередко государственные органы предпринимают попытки по формальным признакам включить в нее в инициативном порядке неэффективные формы работы. Например, так называемая перезагрузка функционирования общественных советов при органах исполнительной власти, признанных ранее недостаточно действенными. Однако конкретный механизм решения накопившихся проблем (нерепрезентативность состава членов совета, участие в советах представителей органов власти,

проведение фиктивных заседаний, отсутствие существенных результатов работы, игнорирование мнения общества по резонансным вопросам и т.д.) до сих пор не предложен. В итоге фактически все свелось к смене составов этих советов, но не к институциональным изменениям. Формально все имеющиеся форматы коммуникации граждан и органов государственной власти можно отнести к реализации системы «Открытое правительство». Однако речь идет о более совершенных инструментах взаимодействия государства и общества по сравнению с существовавшими ранее (например, электронные средства законодательных инициатив на федеральном уровне, проект «инициативный гражданин»). Однако полностью не отвергаются и прежние механизмы.

В то же время открытое правительство предполагает не только наличие действенных механизмов взаимодействия, но и качественный учет мнения населения. Чтобы считать традиционные форматы взаимодействия государства с институтами общества элементами открытого государственного управления, они как минимум должны отвечать следующим трем условиям:

- носить периодичный, системный (за редким исключением, не спонтанный) характер, осуществляться на основе плана-графика с масштабным информированием общественности и целеполаганием;
- предусматривать возможность инициирования конкретного взаимодействия (форму, место, субъект) не только со стороны властных структур и их должностных лиц, но и граждан, а равно механизм и процедуру реагирования на запросы граждан и их объединений;
- иметь четкий предмет взаимодействия и его конкретные результаты в виде решения тех проблем, которые действительно важны для населения (обратная связь), тем самым удовлетворяя власть в получении «кредита доверия», а граждан - в получении качественных и нужных государственных услуг. В противном случае можно говорить лишь об использовании известных коммуникаций.

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. N 19. Ст. 2338.

<sup>2</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. // ИПС «Гарант».

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. N 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2014. N 5. Ст. 547.

<sup>4</sup> См. подробнее: Черкасов К.В., Захаревич Д.А. Культура открытости власти как инструмент совершенствования государственного управления в современной России // Правовая культура. 2015. N 3. С. 21 - 29.

<sup>5</sup> См. подробнее: Черкасов К.В., Несвит Е.А. Законодательное обеспечение открытости органов публичной власти в России // Вопросы российского и международного права. 2015. N 6-7. С. 9 - 24.

<sup>6</sup> См. подробнее: Черкасов К.В., Захаревич Д.А. К вопросу об оценке открытости государственного управления в России: федеральное и региональное измерение // Власть. 2015. N 10. С. 75 - 83.

<sup>7</sup> См. подробнее: Захаревич Д.А. К вопросу реализации системы «Открытое правительство» на региональном уровне // Экономика. Право. Общество. 2015. N 2. С. 45 - 52.

### Литература

1. Захаревич Д.А. К вопросу реализации системы «Открытое правительство» на региональном уровне // Экономика. Право. Общество. 2015. N 2.
2. Черкасов К.В. Культура открытости власти как инструмент совершенствования государственного управления в современной России / К.В. Черкасов, Д.А. Захаревич // Правовая культура. 2015. N 3.
3. Черкасов К.В. Законодательное обеспечение открытости органов публичной власти в России / К.В. Черкасов, Е.А. Несвит // Вопросы российского и международного права. 2015. N 6-7.
4. Черкасов К.В. К вопросу об оценке открытости государственного управления в России: федеральное и региональное измерение / К.В. Черкасов, Д.А. Захаревич // Власть. 2015. N 10.



## РАЗВИТИЕ ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЙ И ГРАЖДАНСКИХ ИНИЦИАТИВ: ДИАЛОГ НА РАВНЫХ, ПРОБЛЕМА ДЕФИЦИТА СОЦИАЛЬНО АКТИВНЫХ ЛЮДЕЙ\*

*И.Э. Надуткина, профессор кафедры социальных технологий, кандидат социологических наук, ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»*

Позиция, занимаемая государством продиктована необходимостью диалога и партнерства между властью и гражданским обществом. Без действительно партнерских отношений между государством и обществом не может быть ни сильного государства, ни процветающего благополучного общества, нужен диалог на равных, эффективность этого диалога в значительной мере зависит от представителей власти в целом. Иметь в стране развитые демократические процедуры не просто необходимо, но и экономически выгодно. Быть с обществом в ответственном диалоге — политически целесообразно. И поэтому современный российский чиновник обязан учиться разговаривать с обществом не на командном жаргоне, а на современном языке сотрудничества, заинтересованности, диалога и реальной демократии».

Власть сегодня очень нуждается в притоке современно мыслящих, компетентных людей из негосударственных структур. По-настоящему сильного демократического государства при слабом обществе, конечно же, не будет. В историческом опыте в той или иной степени решалась дилемма: следует ли привлекать некомпетентную массу (широкие демократические слои общественности), народ к управлению или власть должна принадлежать прежде всего избранным, компетентным (небольшой замкнутой группе людей) представителям населения страны. История доказала опасность абсолютизации как полного народовластия, так и всевластия государственных чиновников. Стало очевидным, что вопрос участия населения в управлении — это вопрос меры такого участия, вопрос эффективности механизма и многообразия форм взаимодействия систем власти и населения.

В современной России особенно четко прослеживается разница интересов государства и гражданина. Нет механизмов доведения гражданской активности до логического воплощения в общепринятые нормы. Бюрократическая система, защищая свой статус-кво, зачастую топчет все начинания, которые ему угрожают. Остается актуальным и наличие острого вопроса, связанного с дефицитом человеческих ресурсов — социально активных людей.

Можно говорить, что реально граждане минимально принимают участие в управлении страной, не используют общественный потенциал. Одна из причин такого состояния дел кроется в том, что в экономических и политических преобразованиях в России с конца 1980-х население не рассматривалось руководством страны как базовый ресурс для достижения политической и экономической стабилизации и активный участник перемен. В значительной степени это стало причиной многочисленных неудач, намеченных реформ.

Выдвижение, распространение и практическая реализация гражданских инициатив делает необходимым образование инициативных групп, гражданских комитетов, клубов и т. п. Они создаются, как правило, на принципах свободного участия, формального членства, гласности, равноправия, самоуправления, носят постоянный или временный характер. Большинство из них, по мере осуществления социальных запросов, самопроизвольно прекращают свою деятельность.

Носителями гражданских инициатив выступают индивиды, социальные общности и группы, неформально объединенных граждан. Имеются случаи выдвижения гражданских инициатив политическими движениями и партиями. На них общество реагирует неоднозначно, поддерживая одни и игнорируя другие. Различают легитимные и нелегитимные гражданские инициативы. В последнем случае они попадают под юрисдикцию государства и преследуются по закону.

В развитии гражданских инициатив выделяются несколько этапов:

- выдвижение почина;
- распространение инновационных предложений;
- рекрутирование сторонников нового гражданского проекта;
- практическая реализация социального замысла.

\* Надуткина И.Э. Развитие партнерских отношений и гражданских инициатив: диалог на равных, проблема дефицита социально активных людей / И. Э. Надуткина // Становление и развитие гражданского общества в российских регионах: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (22 апр. 2016 г., Воронеж) / Воронеж. ин-т экономики и соц. упр. - Воронеж, 2016. - С. 91-96

Гражданские инициативы позволяют создать не формальную, «манипулятивную» демократию, когда после выборов от человека уже ничего не зависит, но ассоциативную демократию, основанную на гражданском участии и принципах субсидиарного государства. Гражданские инициативы во всем мире являются элементом «социального капитала», без которого немислимо эффективное развитие общества и демократического государства.

Под гражданской инициативой понимается реализуемый гражданами и общественными объединениями комплекс мероприятий, направленных на достижение конкретного социально значимого результата, а также поступившие от граждан и общественных объединений предложения по организации такого комплекса мероприятий.

Гражданские инициативы можно рассматривать как «форму проявления социальной активности, способ выражения общественных потребностей и интересов. Целью гражданских инициатив является решение жизненно важных проблем гражданского общества.

Гражданские инициативы могут быть классифицированы по разным основаниям:

- а) по целям или направлениям, социальной ориентированности (антивоенные, национально-освободительные, экологические и др.);
- б) по степени радикализма, характеру стратегических и тактических установок (конструктивные, деструктивные);
- в) по социальному и национальному составу (с участием интеллигенции, служащих, женщин, молодежи, студентов, национальных групп);
- г) по степени эффективности (рациональные, иррациональные);
- д) по масштабности (в пределах отдельных регионов и зон).

Ценность гражданских инициатив определяется их содержанием, заинтересованностью в них значительной части общества. Высокий потенциал данных инициатив при определенных условиях используется для развертывания массовых демократических общественных движений. Несмотря на свою противоречивую природу, они оказывают позитивное воздействие на общественное развитие. Гражданские инициативы внесли существенный вклад в решение таких крупных социальных проблем, как развитие государств по пути демократии и демилитаризации, мирного сосуществования.

Гражданские инициативы рассчитаны на привлечение максимально возможного внимания общественности к различным социальным проблемам. Степень поддержки тех или иных инициатив широкими массами во многом определяется их полезностью и значимостью.

Основным критерием оценки реального влияния гражданских инициатив на жизнедеятельность государства является эффективность работы органов власти. Следовательно, поиск путей взаимодействия гражданина и государства является важнейшей задачей политической науки и практики.

Таким образом, интенсивность гражданских инициатив является показателем зрелости гражданского общества, гражданское общество — система связей и институтов, действующих в демократическом обществе в рамках правового поля независимо от государства, но взаимодействующих с ним.

Пассивное отношение органов государственного управления к гражданским инициативам, и их отстраненность от принятия решений в соответствии с законными требованиями граждан, могут привести к нелегизации гражданских инициатив, что в свою очередь чревато обострением социально-политической ситуации, способно негативно сказаться на развитии политических процессов в обществе. Вот почему диалог, взаимодействие властных структур с гражданским обществом — необходимое условие разрешения проблем, остро волнующих граждан.

Идеальная демократическая система призвана трансформировать возможность самоорганизации гражданского общества в возможность его самоуправления. Само существование правового государства оправдано лишь в той мере, в которой оно гарантирует свободное развитие гражданского общества.

Уровень развития и способы функционирования гражданских инициатив в общественной сфере являются индикатором успешности перехода к гражданским (в противовес только административно-государственным, институализированным) методам развития и содействия реализации социальной активности населения.

Решение государственных проблем, в том числе и глобальных стратегических задач, всегда требует учета максимально большего числа интересов, так как мнение небольшой, пусть весьма компетентной группы может и не отражать точку зрения большинства, на местах должна работать практика привлечения регионального экспертного интеллектуального сообщества [1, с. 5]. Несогласованность интересов приведет, возможно, к неправильным решениям, и главное, к

низкой эффективности их реализации. Представления граждан о желаемом будущем страны непременно проявятся в степени одобрения или неодобрения того стратегического плана, который, в конечном счете, будет предложен, так как сложно заставить людей претворить в жизнь то, в разработке чего они не участвовали.

В этом и состоит одна из проблем реформирования общества «сверху», что в настоящее время свойственно, так называемым, странам «новой демократии». Так как такие реформы не пользуются поддержкой граждан, а, наоборот, реализуются, преодолевая огромное сопротивление населения, в искаженном виде. Для того, чтобы избежать такого развития событий, исторически положительно себя зарекомендовали демократические формы управления согласования интересов больших социальных групп, а также гражданского общества и государства. В регионах данные принципиальные положения находят свое воплощение в основных программных документах, связанных со стратегическими направлениями их развития, так например, сформированные направления концепции инновационного развития Белгородской области направлены на достижение главной цели — «повышения качества жизни населения» [2, с. 163].

Подъем гражданской активности может происходить самопроизвольно, по мере нарастания объективных изменений в стране, но его можно и организовать, проводя соответствующую целенаправленную политику. Большое значение для развития гражданских инициатив в демократическом обществе имеют политические и промышленные объединения, ассоциации, в которых люди объединены по принципу сходства интеллектуальных и нравственных интересов и целей. В демократических странах прогресс всех сторон жизни первоначально зависит от умения создавать объединения.

Социально-психологическим условием развития инициативы личности является органичное сочетание уважения закона и прав других людей с необычным свободолобием, прагматизмом, чувством собственного достоинства. То есть, такой человек повинуетя обществу не потому, что он ниже тех, кто им управляет, или менее, чем другой человек способен управлять самим собой. Он потому повинуетя обществу, что признает полезным союз с подобными себе и знает, что этот союз не может существовать без власти, поддерживающей порядок.

Можно выделить внешние (социальные, политические, экономические, культурные) и внутренние (психологические) факторы развития гражданских инициатив. К внешним факторам можно отнести наличие открытого, гражданского, демократического общества, правового государства. К внутренним — психологическую готовность людей консолидироваться в отстаивании своих интересов, правовую грамотность, политическую, гражданскую, партисипативную культуру основной массы населения.

Таким образом, общество способно взаимодействовать с государством в тех вопросах, которые следует решать только совместными усилиями. Без коллективного обсуждения и принятия важных решений неумолимо нарастает отчуждение между социумом и государственной властью.

Ограничиваясь рамками статьи, отметим, что важным условием развития и реализации гражданских инициатив является открытость общества. В открытом обществе все формы знания и всякая социальная политика могут открыто критиковаться. Двумя важнейшими факторами управления страной является государство и гражданское общество. Этим и обуславливается взаимозависимость в системе «гражданское общество — гражданские инициативы — правовое государство».

Большинству россиян утраченную уверенность в завтрашнем дне, потерю социального статуса и сбережений обретенные свободы не компенсировали. Не умея воспользоваться ими, подавляющая часть граждан, привыкших к тотальной государственной опеке, ощущает свою «социальную заброшенность» и потребность в поддержке со стороны государства. В этой ситуации конечно же мало места партнерским отношениям между государством и гражданским обществом, а, следовательно и гражданским инициативам, направленным на изменения в деятельности государственного управления. Исследования показывают, что нужны организационные и законодательные меры, обеспечивающие эффективную обратную связь общества с госаппаратом, при этом активный экономический рост происходит именно в тех регионах, где есть традиции гражданских объединений и участия граждан в управлении.

#### Литература

1. Бабинцев В. П. Экспертное сообщество как субъект гражданского участия в регионе / В. П. Бабинцев, И. Э. Надуткина, В. А. Сапрыка // Власть. — 2014. — № 7. — С. 3—9.
2. Надуткина И. Э. Ресурсное обеспечение проектной инновационной деятельности в регионе / И. Э. Надуткина, С. А. Шовгень // Среднерусский вестник общественных наук (научно-образовательное издание). — 2011. — № 4. — С. 161—168.

## ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА\*

*В.В. Зотов, профессор, проректор по научно-исследовательской и инновационной работе, доктор социологических наук*

*Д.В. Лелявин, доцент кафедры государственного строительства и конституционного права, кандидат политических наук*

*(ГОАУ ВО Курской области «Курская академия государственной и муниципальной службы»)*

Транспарентность способствует сближению, консолидации органов государственного управления и общества. Транспарентность органов управления в условиях российского социума является одним из важнейших свойств системы управления с точки зрения взаимодействия с представителями гражданского общества. Его отсутствие, особенно в условиях кризиса, грозит взаимным непониманием общества и государства, взаимным недоверием и, наконец, противодействием. Доступ к информации — важнейший элемент демократии, без которого невозможно ни создание правового государства, ни формирование гражданского общества.

Всякое монопольное распоряжение информацией бумерангом бьет по самому государству, заводя общество в экономический, политический и правовой тупик. Одним из главных условий повышения эффективности государственного управления является в настоящее время степень ее транспарентности — доступности, открытости и прозрачности.

Ключевым элементом транспарентности является информационная доступность органов власти, которую следует понимать как степень доступности получения информации гражданами (организациями и объединениями) относительно публичной деятельности властных структур, а в более широком смысле — способность органов власти информировать о своей деятельности внешних потребителей информации и возможность потребителей искать, запрашивать, получать, а также передавать и распространять, в том числе в режиме реального времени, информацию о деятельности органов государственной власти. Речь идет о наличии внутри любого органа государственной власти механизмов обязательного и активного информирования граждан о своей деятельности. Открытость предполагает также относительно широкий доступ ко всем видам информации при минимальных запретах на ее обнаружение.

Транспарентность также определяется открытостью и прозрачностью органов государственного управления. Вместе с тем открытость и прозрачность — не синонимы. Первая подразумевает формирование механизма общественного воздействия на сферу государственного управления с помощью представительских институтов и структур гражданского общества. А прозрачность (или гласность, публичность) позволяет гражданам быть более проинформированными и поощряет раскрытие информации властью. Доступность, открытость и прозрачность, на наш взгляд, являются составными частями транспарентности и предшествуют ее конечному формированию.

В России предоставление информации органами власти осуществляется в соответствии: с федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;

федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;

федеральным законом от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

федеральным законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»;

Гражданским Кодексом Российской Федерации;

Законом РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» и других нормативных правовых актов.

Указанные документы определяют обязательность публичного предоставления органами власти информации, ее формы, содержание, периодичность обновления и виды ответственности за нарушения в этой сфере законодательства. Базовым рамочным законом здесь является ФЗ «Об

\* Зотов В.В. Транспарентность органов муниципального управления как условие развития гражданского общества / В.В. Зотов, Д.В. Лелявин // Становление и развитие гражданского общества в российских регионах: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (22 апр. 2016 г., Воронеж) / Воронеж. ин-т экономики и соц. упр. - Воронеж, 2016. - С. 146-149



обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Контроль в указанной сфере деятельности органов власти осуществляют территориальные органы Роскомнадзора, надзор — территориальные подразделения прокуратуры. Право граждан, общественных объединений и организаций на получение в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, достоверной информации о деятельности органов власти может быть реализовано в различных формах, в том числе с использованием сети Интернет.

Войдя в привычную жизнь россиянина четверть века назад (в 1991—1992 гг.), в современном обществе Интернет прочно занял свое место. При работе в интернет-пространстве важная роль отводится официальным сайтам муниципальных образований. В период с 22 по 24 марта 2016 года было проведено сравнение сайтов органов власти на предмет их взаимоотношений с гражданским обществом. Исследование проводилось для сайтов г. Москвы, префектуры ЦАО г. Москвы, Мещанского муниципального округа г. Москвы, г. Ханты-Мансийска, г. Железногорска Курской обл., г. Губкин Белгородской обл., городов Шпремберг и Форет (Лужице) Федеративной Республики Германия.

Исследовалась информация, наличие которой определяется законодательством РФ. Анализ показал, что по содержанию сайты органов власти в основном соответствуют российскому законодательству. Также был осуществлен анализ сайтов с точки зрения пользователя, а именно возможность пользования с мобильных и стационарных устройств; возможность пользования людьми с ослабленным зрением; возможность быстрого поиска необходимой информации и ее обработки. Как показывают результаты опроса (Курская область, декабрь 2015 г., N = 543), сегодня большинство населения выходит на сайты госучреждений через стационарный компьютер (45 %), ноутбук (25 %), смартфон (20 %), планшет (10 %), что говорит о необходимости развития точек входа с мобильных приложений. Практически все российские сайты в отличие от германских допускают их пользование с мобильных устройств и людьми с ослабленным зрением.

Отметим, что главный недостаток многих сайтов — слабая интегрированность с социальными сетями, практически не работают «опросники». Отметим, что германские сайты муниципалитетов в наибольшей мере лишены механизмов обратной связи с населением. Они выступают неким информационным справочником о промышленных предприятиях города, о предприятиях сферы обслуживания, об учреждениях культуры и спорта. Также на них представляются значимые мероприятия муниципалитета. Российские сайты в большей мере подвержены официозу. В то же время возможность работы с информацией резко отличается на исследуемых сайтах, по субъективной оценке наиболее удобным являются московские сайты (единая информационная система мэрии и префектур, использование «плиточной» технологии, цветовая гамма, способы подачи информации, связь с социальными сетями), при этом наименее функциональным является сайт Железногорска, поскольку пользователю надо понять логику его создателей, чтобы с ним работать.

Обеспечение транспарентности органов муниципального управления для целей развития гражданского общества должно идти по пути включения граждан в процесс разработки и реализации управленческих решений. Для успешной реализации принципов транспарентности в информационно-коммуникационной среде на сайте муниципалитетов должны быть введены такие инструменты, обеспечивающие доступность, открытость и прозрачность, как работа с референтными группами, подготовка информации о деятельности и открытых данных к опубликованию, разъяснительная работа по вопросам государственной политики, взаимодействие с общественными структурами и масс-медиа. В частности, диалоговое общение с гражданами и общественными объединениями может быть построено с использованием технологии краудсорсинга [1, с. 75—77; 2, с. 77—78]. Это предусматривает встраивание в сайт муниципалитета интерактивной карты города, на которой отмечаются основные события города, адреса обращений граждан и статус решения проблемы, оценка действий органов власти населением.

### Литература

1. Преликова Е.А. Применение технологии краудсорсинга в публичном управлении / Е.А. Преликова, В.В. Зотов, И.О. Кирильчук // Государство и общество: вчера, сегодня, завтра. Сер.: Социология. — 2015. — № 15.

2. Зотов В.В. Теоретико-методологическое обоснование необходимости и возможности социально-экологического краудсорсинга городской среды на основе геоинформационных систем / В.В. Зотов, Е.А. Преликова // Известия Юго-Западного государственного университета. Сер.: Техника и технологии. — 2012. — № 1.

## **Часть 2. Библиографический список книг, авторефератов диссертаций, неопубликованных материалов парламентских мероприятий, публикаций в журналах, сборниках и интернет-ресурсах**

**2016 - 2017 гг.**

Абезгильдин Р.Р. Перспективы развития институтов гражданского общества Российской Федерации в условиях модернизации системы государственного управления / Р.Р. Абезгильдин // Вестник Забайкальского государственного университета. - 2017. - Т. 23. № 1. - С. 60-66

Абрамитов С.А. Региональные общественные палаты как нетипичные институты гражданского общества: некоторые проблемы определения статуса / С.А. Абрамитов, З.Ф. Мамедов // Повышение эффективности социального проектирования: Создание Учебно-методического и консультационного центра: сб. работ по итогам научн.-практ. конф. / Рос. акад. юрид. наук. - М., 2016. - С. 6-16

Авдеева А.И. Правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.И. Авдеева. - М., 2017. - 27 с.

Актуальные вопросы развития государства и общества: науч.-информ. бюл. / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Карел. фил. - Петрозаводск, 2016. - 264 с.

Амелин Р.В. Прямая электронная демократия в Российской Федерации: возможности и перспективы / Р.В. Амелин, С.Е. Чаннов // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 1. - С. 27-31

Антонов Я.В. Электронная демократия и электронное голосование: конституционно-правовое измерение / Я.В. Антонов // Российский юридический журнал. - 2016. - № 5. - С. 101-113

Брагина Е.М. Перспективы развития институтов взаимодействия государства и гражданского общества (на примере общественных советов при государственных органах исполнительной власти) / Е.М. Брагина // Вестник Югорского государственного университета. - 2016. - № 4 (43). - С. 13-17

Булавин А.В. Гражданское общество и власть: основные формы и модели взаимодействия в публичном пространстве региона / А.В. Булавин // Вестник НИИ гуманитарных наук при Правительстве Республики Мордовия. - 2016. - № 3 (39). - С. 50-58

Вафаева Д.Б. К вопросу участия неправительственных организаций в осуществлении общественного контроля над органами государственной власти / Д.Б. Вафаева // Academy. - 2017. - № 4 (19). - С. 104-105

Вечернин Д.С. Правовое регулирование продвижения общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации / Д.С. Вечернин. - М., 2016. - 127 с.

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества в сфере государственной национальной политики Российской Федерации [Электронный ресурс]: библиодосье к «круглому столу», 24 ноября 2016 года / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Государственной Думы по делам национальностей. - М., 2016. - 45 с.

Висханова П.Г. Общественная палата в системе гражданского общества (региональный аспект) / П.Г. Висханова // Право и государство: теория и практика. - 2016. - № 11. - С. 21-35

Волошинская А.А. «Российская общественная инициатива»: парадоксы отечественной электронной демократии / А.А. Волошинская // Власть. - 2016. - № 1. - С. 47-50

Гаврилова А.В. Формирование общественных советов при исполнительных органах власти на региональном уровне (на примере Сибирского федерального округа) / А.В. Гаврилова, Е.А. Боголюбов // Право и образование. - 2017. - № 4. - С. 133-137

Галоян А.Р. Отдельные проблемы функционирования общественной инициативы граждан в РФ / А.Р. Галоян // Вестник Амурского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. - 2016. - № 74. - С. 67-70

Гриб В.В. Формы обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной и местной власти / В.В. Гриб // Государственная власть и местное самоуправление. - 2016. - № 9. - С. 3-12

Демушина О.Н. Порталы электронных петиций как форма взаимодействия институтов власти и граждан в России / О.Н. Демушина // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2016. - № 4. – С. 176-181

Доклад Общественной палаты Российской Федерации «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 год» // Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. - <https://www.oprf.ru> (дата обращения: 20.07.2017)

Дронин Д.Ю. Современные технологии обеспечения открытости деятельности органов публичной власти / Д.Ю. Дронин // Современные проблемы взаимодействия Российского государства и общества: сб. науч. тр.: [материалы Междунар. науч.-практ. конф., 10 дек. 2015 г.] / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Поволж. ин-т упр. им. П.А. Столыпина. - Саратов, 2016. - С. 7-9

Дьякова Е.Г. Общественные советы при исполнительных органах власти и совершенствование системы государственного управления / Е.Г. Дьякова // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. - 2016. - № 21. - С. 84-88

Егоров В.А. Политика государства на сближение гражданского общества и власти / В.А. Егоров, Н.А. Яковлев // Успехи современной науки. – 2017. - Том 7. №3. – С. 151-153

Замотаев Д.Ю. Социально-политический анализ сопричастной деятельности населения региона с неправительственными общественными организациями / Д.Ю. Замотаев // Политика и общество. - 2016. - № 4. - С. 493-499

Захарова Е.А. Взаимодействие органов местного самоуправления с общественными объединениями / Е.А. Захарова // Становление и развитие гражданского общества в российских регионах: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (22 апр. 2016 г., Воронеж) / Воронеж. ин-т экономики и соц. упр. - Воронеж, 2016. - С. 122-126

Зотов В.В. Транспарентность органов муниципального управления как условие развития гражданского общества / В.В. Зотов, Д.В. Лелявин // Становление и развитие гражданского общества в российских регионах: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (22 апр. 2016 г., Воронеж) / Воронеж. ин-т экономики и соц. упр. - Воронеж, 2016. - С. 146-149

Иванов И.В. Стадия подведения итогов конституционно-правового института общественного обсуждения публичных вопросов: проблемы реализации и их решения / И.В. Иванов // Аграрное и земельное право. - 2016. - № 4. - С. 49-52

Ивлева Г.Ю. Механизмы и направления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти в современной России / Г.Ю. Ивлева, О.В. Коротева, П.А. Гончаров // Государственное управление: в поисках результативности: сб. науч. ст. / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации. - М., 2016. - С. 213-231

Институты гражданского общества и муниципальный контроль в Российской Федерации [Электронный ресурс]: инфодосье / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека). – М., 2017. - 28 с.

Ирхин Ю.В. Гражданское общество: современные проблемы анализа / Ю.В. Ирхин // Социально-гуманитарные знания. - 2016. - № 6. - С. 68-82

Исакова Ю.И. Общественный мониторинг деятельности органов государственной власти в России, осуществляемый негосударственными организациями / Ю.И. Исакова, Д.А. Задорожная // Гуманитарий Юга России. - 2016. - Т. 17. - № 1. С. 152-160

Киреева Е.Ю. Трансформация механизмов участия институтов гражданского общества в обновлении власти / Е.Ю. Киреева // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 1. - С. 9-12

Комбарова Е.В. Конституционно-правовая модель взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества в России / Е.В. Комбарова // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. / Сарат. гос. юрид. акад.; [редкол.: В. Т. Кабышев (отв. ред.) и др.]. - 2016. - Вып. 15. - С. 107-115

Комов В.Э. Особенности взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти / В.Э. Комов, А.А. Титкина // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. - 2016. - № 5 (12). - С. 28-29

Коннов И.А. Институты гражданского общества и органы власти: состояние взаимодействия и пути совершенствования / И.А. Коннов, Н.А. Красильникова // Управленческое консультирование. - 2016. - № 12. - С. 72-78

Кононов А.А. Актуальные проблемы правового регулирования общественного контроля: российский и зарубежный опыт / А.А. Кононов, А.С. Литовченко // Актуальные проблемы правового регулирования деятельности общественных объединений: российский и зарубежный опыт: сб. науч. ст.: регион. науч. круглый стол, 19 мая 2016 г. / Юго-Зап. гос. ун-т, Обществ. палата Кур. обл. - Курск, 2016. - С. 96-99

Курячая М.М. Взаимодействие граждан и институтов гражданского общества в современной России / М. М. Курячая // Государственная власть и местное самоуправление. - 2016. - № 11. - С. 7-12

Лобова С.В. Направления использования краудсорсинга для решения государственных и общественных задач в регионе / С.В. Лобова, Р.А. Долженко // Региональная экономика: теория и практика. - 2016. - № 2. - С. 135-148

Малик Е.Н. Формы государственно-гражданского взаимодействия в современной России: проблемы развития и практической реализации / Е.Н. Малик, С.С. Меркулов // Среднерусский вестник общественных наук. - 2016. - Т. 11 № 3. - С. 85-94

Маракулина К.А. Некоммерческие организации в политико-коммуникативном пространстве современной России: автореф. дис. ... канд. полит. наук / К.А. Маракулина. - М., 2016. - 24 с.

Маркина И.Л. Правовые последствия реализации общественных интернет-инициатив / И.Л.Маркина // Политика, государство и право. -2016. -№ 5. - С. 25-29

Мерзликина Е.В. О некоторых проблемах правового регулирования взаимоотношений общественных объединений и государства / Е.В. Мерзликина // Актуальные проблемы правового регулирования деятельности общественных объединений: российский и зарубежный опыт: сб. науч. ст.: регион. науч. «круглый стол», 19 мая 2016 г. / Юго-Зап. гос. ун-т, Обществ. палата Кур. обл. - Курск, 2016. - С. 143-145

Мещеряков И.С. Реализация концепции открытых данных в деятельности органов государственной власти / И.С. Мещеряков // Современные проблемы взаимодействия Российского государства и общества: сб. науч. тр.: [материалы Междунар. науч.-практ. конф., 10 дек. 2015 г.] / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Поволж. ин-т упр. им. П.А. Столыпина. - Саратов, 2016. - С. 135-136

Милаева О.В. Ключевые показатели эффективности региона в концепции «открытое правительство» / О.В. Милаева // Социально-гуманитарные знания. - 2016. - № 9. - С. 286-299

Миллер Р.О. Институт общественного контроля в Российской Федерации / Р.О. Миллер // Реформы и право. - 2016. - № 1. - С. 3-6

Михеев В.А. Власть и гражданские институты: к проблеме доверия и недоверия / В.А. Михеев // Власть. - 2017. - № 5. - С.162-167

Михеева Т.Н. Актуальные проблемы формирования региональных общественных палат / Т.Н. Михеева // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 8. - С. 52-55

Михеева Т.Н. Общественные палаты субъектов Российской Федерации: новые тенденции и перспективы / Т.Н. Михеева, Ю. С. Яичникова // Повышение эффективности социального проектирования: Создание Учебно-методического и консультационного центра: сб. работ по итогам науч.-практ. конф. / Рос. акад. юрид. наук. - М., 2016. - С. 327-337

Муращенко С.В. Социальные сети как инструмент организации эффективной политической коммуникации гражданского общества и органов власти в современной России // С.В. Муращенко // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. - 2016. - № 4. - С. 35-40

Надуткина И.Э. Развитие партнерских отношений и гражданских инициатив: диалог на равных, проблема дефицита социально активных людей / И. Э. Надуткина // Становление и развитие гражданского общества в российских регионах: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (22 апр. 2016 г., Воронеж) / Воронеж. ин-т экономики и соц. упр. - Воронеж, 2016. - С. 91-96

Носкова М.Н. Об актуальных вопросах деятельности общественных советов в Российской Федерации / М.Н. Носкова // Вопросы управления. - 2016. - № 4. - С. 39-44



О практике реализации Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]: инфодосье / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека). – М., 2017. - 17 с.

Огнева Е.А. Актуальные проблемы взаимодействия институтов гражданского общества с органами публичной власти в контексте реализации Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» / Е.А. Огнева // Современное общество и право. - 2016. - № 3. - С. 43-47

Орлова И.В. Роль и функции общественных советов в повышении эффективности деятельности региональных органов государственной власти / И.В. Орлова, Т.Д. Соколова // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. - 2017. - Т. 17. - № 1. С. 124-132

Правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: постатейный науч.-практ. коммент. к Федер. закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» / Совет при Президенте Рос. Федерации по развитию гражд. о-ва и правам человека. - М., 2017. - 207 с.

Роль общественных объединений в укреплении межнационального и межконфессионального мира и согласия в Российской Федерации [Электронный ресурс]: библиодосье к «круглому столу», 7 июня 2017 года / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Государственной Думы по делам национальностей. – М., 2017. - 28 с.

Романова Н.П. Роль гражданской инициативы в формировании электронной демократии / Н.П. Романова, Н.В. Лаврик // Вестник Забайкальского государственного университета. - 2016. - Т. 22, № 2. - С. 83-89

Сергеев М.И. О роли общественных объединений в становлении гражданского общества на территории Российской Федерации / М. И. Сергеев // Актуальные проблемы правового регулирования деятельности общественных объединений: российский и зарубежный опыт: сб. науч. ст.: регион. науч. круглый стол, 19 мая 2016 г. / Юго-Зап. гос. ун-т, Обществ. палата Кур. обл. - Курск, 2016. - С. 186-189

Соловьев С.Г. Проблемные аспекты публичных слушаний как институализированной формы диалога власти и общества / С.Г. Соловьев // «Черные дыры» в российском законодательстве. - 2016. - № 5. - С. 39-43

Становление и развитие гражданского общества в российских регионах: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (22 апр. 2016 г., Воронеж) / Воронеж. ин-т экономики и соц. упр. - Воронеж, 2016. - 229 с.

Тепляшин И.В. Формы участия граждан в управлении делами государства: классические, перспективные и допустимые / И.В. Тепляшин // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 5. - С. 18-21

Терениченко А.А. Роль институтов гражданского общества в сфере обеспечения социальной безопасности в России / А.А. Терениченко // Ученые труды Российской Академии адвокатуры и нотариата. - 2016. - № 1. - С. 129-133

Участие органов государственной власти, местного самоуправления и институтов гражданского общества в реализации государственной национальной, миграционной и языковой политики Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе: эксперт. докл.: моногр. изд. / Распредел. науч. центр межнац. и межрелигиоз. проблем [и др.]. - Пятигорск, 2016. - 125 с.

Фельдман М.А. Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества в регионе: институциональные аспекты / М. А. Фельдман // Социум и власть. - 2016. - № 4. - С. 37-42

Харченко К.В. Общественный совет может стать эффективным помощником местной власти / К. В. Харченко // Практика муниципального управления. - 2017. - № 4. - С. 12-19

Черкасов К.В. Некоторые вопросы формирования открытого государственного администрирования в современной России / К.В. Черкасов, Д.А. Захаревич // Административное право и процесс. - 2016. - № 7. - С. 5-9

Шафиев Р.Х. Взаимодействие институтов гражданского общества и органов власти / Р.Х. Шафиев // NovaInfo.Ru. - 2016. - Т. 3. - № 44. С. 382-385