ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

МАКАРОВА Оксана Валерьевна, ведущий научный сотрудник отдела уголовного, уголовно-процессуального законодательства; судоустройства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: Makov71@mail.ru

Современные научные исследования, посвященные общественному контролю, имеют многоотраслевой и многоаспектный характер, что объясняется широкой сферой правового регулирования данного института. Вместе с тем изучение общественного контроля в аспекте консолидации усилий государства с институтами гражданского общества можно встретить не часто. В статье отмечается специфика развития российского гражданского общества, когда в качестве основного субъекта его организации выступает не само общество, а государство, которое заинтересовано как в развитии институтов гражданского общества, так и в эффективном с ними взаимодействии. В связи с этим, критически оценивая чрезмерную активность государства в формировании институтов гражданского общества, которые при этом являются и субъектами общественного контроля, анализируются риски и негативные последствия для осуществления общественного контроля и даются практические рекомендации по их устранению и минимизации.

Автором была предпринята попытка проанализировать и оценить состояние, а также перспективы использования потенциала гражданского общества в осуществлении общественного контроля в России и некоторых зарубежных государствах. Кроме того, рассмотрены возможности и способы взаимодействия органов публичной власти с гражданами, организациями в развитии механизмов общественного контроля, а также даны практические рекомендации по их дальнейшему совершенствованию.

Методологическую основу данного исследования составляет совокупность методов научного познания, среди которых ведущее место занимает диалектический метод. Использованы общеправовые, общенаучные и специально-юридические методы исследования. Особое внимание уделялось сравнительному и системному методам исследования.

По мнению автора, усилия государства по использованию потенциала гражданского общества в осуществлении общественного контроля необходимо направить, во-первых, на повышение самоуправленческих возможностей институтов гражданского общества путем наделения их реальными контрольно-охранительными и контрольно-защитными полномочиями, во-вторых, на выработку правовых механизмов взаимодействия институтов гражданского общества с институтами публичной власти.

Ключевые слова: потенциал, гражданское общество, общественный контроль, публичная власть, гражданин, открытость, государство, законодательство.

UTILIZATION OF THE CIVILIAN CAPACITY FOR PUBLIC CONTROL IN RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES

O. V. MAKAROVA, leading research fellow of the Department of criminal, criminal procedure legislation; judicial system of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: Makov71@mail.ru

Current scientific research of public control has multidisciplinary and multidimensional nature due to the broad scope of legal regulation of this institute. Nevertheless, the research of public control in terms of the cooperation between the institutes of civil society and public authority is rare to find. The article addresses the specifics of Russian civil society's development, where the main subject of its development is not the society itself, but the state, which is not only interested in the development of the civil society, but also in the effective interaction. The critical evaluation of the state's excessive activity in the building of civil society's institutes, which are also the subjects of public control, is provided. In this regard, risks and negative consequences of the realization of public control are analyzed, and practical recommendations for its elimination and minimization are given.

The research goal is to analyze and assess the state and the prospects of utilization of civil capacity and realization of public control in Russia and in some foreign countries. In addition, the possibilities and methods of interaction between public authorities and citizens, organizations in developing of public control mechanisms are considered and practical recommendations for their further improvement are provided.

Methodology is based on the set of scientific methods, where dialectical method is primarily used. Special attention was paid to the comparative and systematic methods.

Conclusions: state's efforts to use civil capacity in the realization of public control are required to be geared towards firstly, the enhancement of abilities of civil society institutes for self-governance, by empowering them with controlling-protective and controlling-defensive rights; secondly, the development of legal mechanisms of civil society institutes' and public authority institutes' interaction.

Keywords: civilian capacity, public control, public authority, citizen, transparency, state, legislation.

DOI: 10.12737/art.2018.2.2

В современной России все больше утверждается идея развития гражданского общества. «Гражданское общество — это фундамент государства. Власть гражданского общества, его институтов в органическом единстве с государственными институтами — это демократия в действии»¹. Главным признаком гражданского общества является его способность контролировать публичную власть. Только контроль, приобретая правовые формы, способен подчинить власть праву, и только при условии существования гражданского общества государство оказывается «под правом», становится «правовым»².

Существование гражданского общества немыслимо вне сложной системы общественных отношений и без участия государства. При этом государство заинтересовано в развитии институтов гражданского общества и в эффективном с ними взаимодействии. В настоящее время это обусловлено потребностями модернизации государственного управления, борьбой с коррупцией, повышением качества реализации государственных функций и оказания государственных услуг. Именно институты гражданского общества являются той силой, которая способна обеспечить адекватное восприятие и реализацию законных общественных интересов при принятии решений органами власти. Все это подтверждает необходимость консолидации усилий государства и институтов гражданского общества.

Институты гражданского общества условно можно разделить на следующие группы: общественные организации и профессиональные объединения; политические партии; профессиональные союзы; творческие союзы; саморегулируемые организации; отраслевые ассоциации работников; институты гражданской инициативы; ситуационно-протестные институты; общественные палаты федерального, регионального и местного уровней; общественные советы при федеральных и региональных органах государственной власти, органах местного самоуправления; общественные наблюдательные комиссии и др.³

¹ Едкова Т. А., Иванюк О. А., Тихомиров Ю. А. и др. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2013. С. 118.

² См.: Лучин В. О., Боброва Н. А. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики // Право и политика. 2003. № 10. С. 27.

³ В этот перечень некоторыми авторами иногда включаются личность, семья, школа, церковь, собственность и предпринимательство, социальные группы, слои, классы, частная

Современному государству все сложнее реагировать на множество общественных запросов, что приводит к обострению социальных конфликтов. Решить эту проблему могут лишь эффективные обратные связи. Общественный контроль может и должен стать той внешней опорой, рычагом и системой обратной связи, которые обеспечат целостность, сбалансированность процессов реформирования и конечный успех проводимых государством реформ.

В связи с этим в настоящее время для юридической науки особенно актуальна задача сформулировать современную теорию общественного контроля за деятельностью публичной власти, отражающую тенденции усиления влияния институтов гражданского общества на государство. Необходимо отметить, что современные научные исследования, посвященные общественному контролю, проводятся не только юридической наукой, но и политической, социальной, экономической науками, при этом в юридической науке эти исследования носят многоотраслевой и многоаспектный характер. Наблюдается несколько основных концептуальных направлений рассмотрения данной категории. Общественный контроль рассматривается как вид социального контроля; как конституционно-правовой институт; как функция гражданского общества, реализуемая в деятельности граждан и институтов гражданского общества в отношении органов публичной власти; как способ обеспечения законности и правопорядка, а также противодействия коррупции и др. Многообразие существующих подходов в изучении понятия общественного контроля объясняется широкой сферой правового регулирования данного института и наличием особого признака общественной контрольной деятельности — универсальности.

Несмотря на то что Конституция РФ не использует понятие «общественный контроль», а указывает только базовые принципы, на основе которых он может осуществляться, концептуальной основой общественного контроля является реализация конституционного принципа народовластия. Данный вывод можно сделать, основываясь на положениях ст. 3, 32, 33 Конституции РФ: право народа Российской Федерации на осуществление своей власти непосредственно, право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, и право гражд-

жизнь граждан и ее гарантии, институты демократии, независимое правосудие, система воспитания и образования, свободные средства массовой информации, негосударственные социально-экономические отношения и др.

дан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

В юридической литературе можно встретить следующие понимания природы общественного контроля. Согласно определению Т. В. Троицкой, общественный контроль — это деятельность, осуществляемая некоммерческими организациями и отдельными гражданами, направленная на выявление и пресечение нарушений прав и свобод человека со стороны органов государственной власти и местного самоуправления⁴. С. М. Зубарев под общественным контролем понимает системную деятельность уполномоченных институтов гражданского общества и отдельных граждан по установлению соответствия функционирования государственных органов нормативно-правовым стандартам и корректирование выявленных отклонений посредством обращения в уполномоченные государственные органы либо к общественному мнению⁵. Н. Н. Кулешова определяет общественный контроль как негосударственный контроль общественных объединений и отдельных граждан (т. е. субъектов, не наделенных государственно-властными полномочиями) за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц⁶.

Общественный контроль распространяется на все виды правоотношений в государстве, включая права человека и фундаментальные свободы. Особенностью общественного контроля является то, что его результаты и последствия не влекут какой-либо ответственности для должностных лиц органов публичной власти, поскольку они имеют только рекомендательный характер. Исключение составляют ситуации, когда субъектами общественного контроля обнаружены факты нарушений законодательства, которые передаются соответствующим контролирующим государственным структурам и могут быть основаниями для дальнейшей проверки законности принятых решений или изданных контролируемым органом актов, его действий (бездействия). Отдельные исследователи такие ситуации относят к основному назначению общественного контроля: выявлять нарушения

действующего законодательства со стороны органов публичной власти. Однако такой подход существенно сужает сферу действия общественного контроля⁷.

Нормативное определение общественного контроля содержится в ст. 4 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее — Закон об основах общественного контроля) — деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Не углубляясь в анализ юридических моментов нормативного определения общественного контроля, отметим, что общественный контроль — это всегда проверка, анализ и оценка деятельности публичной власти, которые осуществляются некоммерческими организациями, общественными объединениями и отдельными гражданами на основе самоорганизации и по их собственной инициативе. Однако законодатель не включил эти субъекты в перечень субъектов общественного контроля (ч. 1 ст. 9 Закона об основах общественного контроля), который является исчерпывающим и не подлежащим расширительному толкованию. Указанная норма не согласуется с конституционным правом граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ).

Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П право граждан на обращения «позволяет гражданам выразить свое отношение к деятельности публичной власти, свои потребности (как личные, так и публичные) в эффективной организации государственной и общественной жизни, выступает средством осуществления и охраны прав и свобод граждан и одновременно — через выявление конкретных проблем и возможных путей их решения — способом оптимизации деятельности органов публичной власти».

В исследованиях, посвященных вопросам общественного контроля, граждане однозначно признаются субъектами общественного контроля⁸. Реализация принципа информационной открытости деятельности

⁴ См.: Троицкая Т. В. Общественный контроль: понятие, механизм осуществления в России // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения): сб. тезисов докладов (по матер. междунар. науч.-практ. конф., г. Саратов, 3—4 июня 2011 г.). Саратов, 2011. С. 114.

⁵ См.: Зубарев С. М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения): сб. тезисов докладов (по матер. междунар. науч.-практ. конф., г. Саратов, 3—4 июня 2011 г.). С. 7—13.

⁶ См.: Кулешова Н. Н. О современном состоянии общественного контроля в России // Юридическая наука. 2011. № 2.

⁷ См.: Законность: теория и практика: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Н. В. Субанова. 3-е изд. М., 2017.

⁸ См.: Околеснова О. А. Информационно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014; Соколова О. С. Правовое регулирование участия граждан в общественном контроле // Административное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 133—138.

публичной власти предоставляет возможность участвовать в процедурах общественного контроля каждому гражданину. Такое участие должно быть возможно как в индивидуальном порядке, в том числе с использованием средств электронной демократии и иных информационно-коммуникационных технологий, так и через участие в мероприятиях, организуемых иными субъектами общественного контроля.

Отсутствие граждан в перечне субъектов общественного контроля не согласуется с действующими нормами иных федеральных и региональных законов, которыми закрепляется статус граждан как субъектов общественного контроля, что в свою очередь требует усилий законодателей по их согласованию. Все это предъявляет новые требования к праву, призванному не только регулировать разные стороны жизнедеятельности граждан, но и создавать условия для активной деятельности институтов гражданского общества в управлении государственными делами и в общественном контроле. Важное место в развитии общественного контроля отведено общественным палатам федерального, регионального и местного уровней, представляющим собой связующее звено между гражданами и общественными объединениями, с одной стороны, и органами власти — с другой.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует, что наиболее эффективными формами общественного контроля являются формы, основанные на сочетании непосредственной деятельности граждан, их общественных объединений с деятельностью различных структур, выполняющих по поручению государства публичные функции (например, общественных палат). Поэтому дальнейшее развитие системы общественного контроля возможно путем совершенствования наиболее популярных, востребованных и эффективных его отдельных форм.

Общественные слушания являются наиболее апробированной формой общественного контроля, поскольку они уже длительное время выступают одной из форм деятельности Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов Федерации. В этой части уже наработан опыт организации и проведения, подготовки итоговых документов. Вся процедура подробно урегулирована в регламентах общественных палат.

То же относится и к публичным слушаниям, предусмотренным ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые проводятся в каждом муниципальном образовании по инициативе населения или главы муниципального образования либо представительного органа и сопутствуют принятию изменений в устав муниципального образования, обсуждению проекта местного бюджета и т. д. Результат публичных слушаний носит консультативный характер, что значительно снижает их роль. В связи с этим, по мнению А. Е. Помазанского, «было бы целесообразным придать пуб-

личным слушаниям статус референдума, что позволило бы реализовать их потенциал в полной мере»⁹.

Родиной публичных слушаний по праву являются США, где власти обязали муниципалитеты проводить общественные слушания еще в начале прошлого столетия. Целью публичных слушаний за рубежом является сбор мнений граждан о том или ином проекте, предполагаемом к реализации на территории муниципалитета. Для муниципального совета важно принять управленческое решение, не вызывающее сопротивления граждан и удовлетворяющее интересам большинства групп населения. Принимая во внимание эту заинтересованность, законодательство западных стран не предъявляет жестких требований к проведению слушаний. При этом правительства и общественные организации регулярно выпускают и распространяют по муниципалитетам сборники рекомендаций, призванных помочь местным властям эффективно проводить слушания и работать с населением.

Исследователями, изучавшими законодательство штатов Вашингтон, Нью-Йорк, Техас, а также канадского города Барнаби, был сделан вывод, что особенности подготовки и проведения публичных слушаний в них регулируются законом в той же степени, что и в России. Многие российские эксперты смогли бы предъявить зарубежному законодательству те же претензии, что и отечественному: так, в штате Нью-Йорк закон не предусматривает иных способов информирования граждан о проведении публичных слушаний, кроме публикации в муниципальных газетах за 3—7 дней до дня мероприятия¹⁰. Принимая во внимание практически полный отказ большинства американцев от печатных СМИ в пользу электронных, такая норма представляется устаревшей и неэффективной.

В то же время в зарубежном законодательстве содержится ряд важных пунктов, включение которых в соответствующие нормативные акты делает публичные слушания более прозрачным и эффективным механизмом участия граждан в управлении делами муниципалитета. Так, всеобщей практикой является осуществление аудио- или видеозаписи слушаний, а все материалы, в том числе цифровые, в дальнейшем размещаются в открытом доступе¹¹. В американской практике на публичные слушания распространяется

⁹ Помазанский А. Е. Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2013. № 8. См. также: Стародубова О. Е. Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2.

¹⁰ См.: James A. Coon Local Government Technical Series. Conducting Public Meetings and Public Hearings. URL: https://www.dos.ny.gov/lg/publications/Conducting_Public_Meetings_and_Public_Hearings.pdf (дата обращения: 19.01.2018).

¹¹ Public Hearings, City of Burnaby. URL: <https://www.burnaby.ca/Our-City-Hall/Mayor-Council/Public-Hearings.html> (дата обращения: 19.01.2018).

принцип Appearance of Fairness, подразумевающий, что каждый участник слушаний должен уведомить собравшихся о наличии личной заинтересованности (и ее характере) в том или ином решении вопроса, что нивелирует риски оппортунистического поведения, обусловленного конфликтом интересов.

По словам С. С. Зенина, исследовавшего проблемы публичных слушаний в России и мире, в ряде зарубежных стран уже сегодня начинают использовать Интернет и IT-инфраструктуру для привлечения большего числа участников и повышения эффективности механизма публичных слушаний¹². Благодаря системе участия в слушаниях через Интернет возможности участия граждан в делах местных сообществ значительно расширяются, что повышает качество местного управления. Эксперт отмечает, что такая практика вскоре будет возможна и в России.

В деятельности Общественной палаты РФ приоритетной формой контроля является общественная экспертиза. За время работы Общественная палата провела экспертизу более полутысячи законопроектов, что позволило учесть мнения и потребности различных граждан и социальных групп. В последние годы апробирован такой вид общественной экспертизы, как «нулевое чтение», который призван служить эффективным механизмом обратной связи¹³. Законопроекты, выбранные для «нулевого чтения», выставляются на широкое обсуждение граждан, НКО, экспертов, региональных общественных палат. Мнение широкого круга экспертов учитываются при составлении проекта заключения Общественной палаты по результатам «нулевого чтения». Сегодня опыт Общественной палаты по организации «нулевых чтений» востребован региональными общественными палатами. В силу ст. 19 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» заключения Общественной палаты по результатам общественных экспертиз хотя и подлежат обязательному рассмотрению соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления, но являются по своему статусу рекомендательными. Закон не обязывает органы власти давать мотивированный ответ в случае непринятия высказанных замечаний, предложений.

Вместе с тем практика показала, что при отсутствии информации о результатах осуществления общественного контроля граждане не склонны доверять публичной власти. Их интересует, какие юридические, политические или иные последствия вызвали результаты применения соответствующих форм и механизмов общественного контроля.

К результатам общественного контроля относится общественная инициатива, которая имеет целью отмену, дополнение или изменение действующего либо принятие нового нормативного правового или правоприменительного акта. Информационная открытость и публичность реализации механизмов общественной инициативы обеспечиваются с помощью информационно-коммуникационных технологий. Общественная инициатива представляет собой механизм публичного представления и голосования по предложениям граждан в Интернете, электронный способ участия населения в публичных делах. По результатам рассмотрения общественной инициативы экспертная рабочая группа в срок, не превышающий двух месяцев, готовит экспертное заключение и решение о разработке соответствующего нормативного правового акта и (или) принятии иных мер по реализации инициативы, которые подписываются председателем соответствующей экспертной рабочей группы, о чем он уведомляет уполномоченную некоммерческую организацию в электронном виде.

Был принят ряд нормативных правовых актов, направленных на реализацию механизмов общественной инициативы, в частности Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”».

Электронный портал «Российская общественная инициатива» действует с апреля 2013 г. За это 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 г. только четыре инициативы набрали более 100 тыс. голосов, из них три реализованы путем внесения изменений в законодательство¹⁴. В частности, реализована инициатива запретить чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1,5 млн руб.

К сожалению, практика свидетельствует, что потенциал института общественной инициативы в России используется институтами гражданского общества не в полной мере. К числу недостатков следует отнести, во-первых, завышенные требования к количеству голосов в поддержку региональных и местных инициатив, необходимых для дальнейшего их движения, во-вторых, нечеткость в требованиях к самой инициативе, позволяющих гарантировать ее размещение на ресурсе, в-третьих, неопределенные

¹² См.: Зенин С. С. Электронные публичные слушания. URL: <http://www.center-bereg.ru/h1543.html> (дата обращения: 19.01.2018).

¹³ В 2014 г. было организовано пять «нулевых чтений», в 2015 г. — 39.

¹⁴ Официальный сайт интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». URL: <https://www.roi.ru/complete> (дата обращения: 20.12.2016). Информационный бюллетень Фонда информационной демократии. Интернет-ресурс «Российская общественная инициатива». М., 2016.

требования как к уполномоченной некоммерческой организации, курирующей интернет-ресурс, так и к рабочей группе, рассматривающей поддержанную гражданами инициативу¹⁵. Кроме того, к недостаткам механизма общественной инициативы относится неопределенность ее последствий. Непонятно, кому адресуется экспертное заключение и насколько оно обязательно для публичной власти.

В зарубежных странах такая форма общественного контроля, как общественная инициатива, является достаточно распространенной. Согласно законодательству ряда стран (США, Германии, Испании, Италии, Швейцарии, Словении, Латвии, Литвы, Польши) общественная правотворческая инициатива предполагает наличие обязательного для рассмотрения парламентом проекта, подписанного определенным числом граждан¹⁶.

В каждой стране законодатель устанавливает свои требования к численности граждан, имеющих право вносить в парламент проект нормативного правового акта. Кроме того, общим требованием в большинстве стран является законодательное закрепление круга вопросов, по которым не допускается инициировать народное правотворчество.

Также законодательством ряда стран закреплено требование официального представительства в лице инициаторов разных регионов страны в определенной пропорции. Благодаря такому условию возможно обеспечить общегосударственное, а не местное значение инициативы. Например, в Бразилии состав инициативной группы должен представлять не менее пяти субъектов из 26, в Румынии — не менее 1/4 от их общей численности¹⁷. В Испании для проведения общественной правотворческой инициативы необходимо получить одобрение 500 тыс. граждан. В Австрии общественная правотворческая инициатива вносится с участием центральной избирательной комиссии в нижнюю палату парламента — Национальный со-

вет — при одобрении 100 тыс. граждан или 1/6 населения трех субъектов, обладающих правом голоса¹⁸. В Италии данная форма общественного контроля реализуется путем внесения в одну из палат парламента постатейно разработанного проекта, поддержанного не менее 50 тыс. граждан¹⁹. В Германии институт общественных или гражданских правотворческих инициатив с 1997 г. был введен повсеместно во всех землях. В современной Германии граждане все активнее используют указанный инструмент для разрешения различных политических вопросов.

В мировом сообществе также широко распространены интернет-проекты, посвященные онлайн-петициям. Например, американские граждане в рамках общественного контроля за законотворческой деятельностью могут подать на сайте Белого дома петицию. В случае если наберется 150 подписей в течение 30 дней, проходит второй этап голосования, на котором необходимо собрать 100 тыс. голосов в течение 30 дней, которые дают право на официальный ответ Белого дома.

Право граждан Европейского Союза инициировать законодательный процесс было закреплено Лиссабонским договором 2007 г., определившим гражданскую инициативу в качестве формы прямого участия в политике Европейского Союза²⁰. Для граждан Европейского Союза в рамках программы «Европейская гражданская инициатива» предусмотрена возможность направить на рассмотрение Европейской комиссии петицию, которая должна быть поддержана 1 млн граждан Евросоюза. В настоящее время Европейской комиссией были одобрены такие предложения, как ограничение скорости внутри населенных пунктов до 30 км/час; расширение избирательных прав иностранцев; запрет использования человеческих эмбрионов в научных исследованиях и др.

В нашей стране площадкой для реализации гражданских инициатив является change.org., на которой можно предложить или поддержать петицию. Change.org. является глобальной мировой площадкой, имеющей десятилетнюю историю. Статистика петиций по России за последний квартал 2016 г. составила 100 петиций, которые достигли желаемого результата.

Как отмечалось ранее, с помощью активного участия институтов гражданского общества в государственных делах происходит коррекция и оптимизация государственного управления. Созданная обширная нормативная база, регламентирующая вопросы общественного контроля и открытости федеральных ор-

¹⁵ Подробнее см.: Институт общественной инициативы в Российской Федерации как одно из средств реализации конституционного принципа народовластия: сб. ст. / под ред. Е. А. Казьминой, Ю. И. Скуратова. Барнаул, 2015; *Сергеева А. А.* Об отдельных проблемах реализации общественных инициатив граждан // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 71—74; *Казьмина Е. А.* К вопросу о понятии общественной инициативы: конституционно-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 24—26.

¹⁶ См.: *Огнева Е. А.* Правовое регулирование правотворческой инициативы граждан как гарантия реализации прав человека: зарубежная практика // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Филология. Социология. Право. 2013. № 6. Вып. 25. С. 187—192.

¹⁷ См.: *Комарова В. В.* Институт народной правотворческой инициативы (понятие, виды, правовые основы) // Lex Russica (Русский закон). 2006. Т. LXV. № 3. С. 462.

¹⁸ См.: Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1 / под ред. Л. А. Окунькова. М., 2001.

¹⁹ Там же.

²⁰ Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества (подписан в Лиссабоне 13 декабря 2007 г.).

ганов исполнительной власти, создает широкие возможности для развития и использования инструментария общественного участия и контроля.

Вместе с тем потенциал гражданского общества в осуществлении общественного контроля используется недостаточно. Одной из причин является отсутствие ясности в понимании природы и видов институтов гражданского общества, институциональных форм, которые обеспечивали бы стабильное и широкое участие граждан и их объединений в решении частных и публичных вопросов. Кроме того, важной представляется проблема отсутствия единых правил и технологий оценки степени вовлеченности институтов гражданского общества в деятельность по общественному контролю. Следствием этого становится имитация обратной связи.

Таким образом, несмотря на имеющиеся положительные тенденции в части нормативно закреплённого участия институтов гражданского общества в общественном контроле, необходимо признать и нали-

чие определенного несоответствия с его фактическим состоянием. В связи с этим представляется возможным отметить, что, во-первых, усилия государства по использованию потенциала институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля необходимо направить на повышение самоуправленческих возможностей институтов гражданского общества, наделив их реальными контрольно-охранительными и контрольно-защитными полномочиями, функциями, во-вторых, необходимо выработать правовые механизмы взаимодействия институтов гражданского общества с институтами публичной власти. При этом участие государства в формировании российского гражданского общества и его институтов должно контролироваться (при открытости государственной политики, цивилизованном диалоге между властью и обществом) общественными институтами, чтобы не допустить манипулирования процессом формирования гражданского общества в интересах самой власти.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

James A. Coon Local Government Technical Series. Conducting Public Meetings and Public Hearings. URL: https://www.dos.ny.gov/lg/publications/Conducting_Public_Meetings_and_Public_Hearings.pdf.

Едкова Т. А., Иванюк О. А., Тихомиров Ю. А. и др. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2013.

Законность: теория и практика: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Н. В. Субанова. 3-е изд. М., 2017.

Зенин С. С. Электронные публичные слушания. URL: <http://www.center-bereg.ru/h1543.html>.

Зубарев С. М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения): сб. тезисов докладов (по матер. междунар. науч.-практ. конф., г. Саратов, 3—4 июня 2011 г.). Саратов, 2011.

Институт общественной инициативы в Российской Федерации как одно из средств реализации конституционного принципа народовластия: сб. ст. / под ред. Е. А. Казьминой, Ю. И. Скуратова. Барнаул, 2015.

Казьмина Е. А. К вопросу о понятии общественной инициативы: конституционно-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6.

Комарова В. В. Институт народной правотворческой инициативы (понятие, виды, правовые основы) // Lex Russica (Русский закон). 2006. Т. LXV. № 3.

Кулешова Н. Н. О современном состоянии общественного контроля в России // Юридическая наука. 2011. № 2.

Лучин В. О., Боброва Н. А. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики // Право и политика. 2003. № 10.

Огнева Е. А. Правовое регулирование правотворческой инициативы граждан как гарантия реализации прав человека: зарубежная практика // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2013. № 6. Вып. 25.

Околеснова О. А. Информационно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

Помазанский А. Е. Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2013. № 8.

Сергеева А. А. Об отдельных проблемах реализации общественных инициатив граждан // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8.

Соколова О. С. Правовое регулирование участия граждан в общественном контроле // Административное и муниципальное право. 2015. № 2.

Стародубова О. Е. Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2.

Троицкая Т. В. Общественный контроль: понятие, механизм осуществления в России // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения): сб. тезисов докладов (по матер. междунар. науч.-практ. конф., г. Саратов, 3—4 июня 2011 г.). Саратов, 2011.