

т. е. со стороны государственной части политической системы, но и со стороны ее негосударственной части — политических партий, профсоюзов, общественных организаций, СМИ, церкви, всех граждан России. Нетерпимость к коррупции, отметил Президент РФ в своем Послании в ноябре 2009 г., должна стать частью нашей общенациональной культуры.

Это фактически — сверхзадача формирующегося гражданского общества. Причем нельзя побороть коррупцию, как и, впрочем, бедность, преступность, алкоголизм и наркоманию, с помощью только правовых средств, в декретно-волевом порядке. Эти средства должны использоваться в совокупности с другими мерами — экономическими, политическими, социальными, культурными, нравственными, организационными. Лишь тогда они могут дать желаемый результат.

Таковы проблемы, тенденции и перспективы борьбы с коррупцией.

## П. А. Зеленский\*

### Формы гражданского участия в управлении обществом и возможности их воздействия на правовую систему России

На современном этапе развития взаимоотношений государства и общества в нашей стране особое значение приобретает реализация субъектами гражданского общества различных форм воздействия на национальную правовую систему. Эффективность этого воздействия зависит от множества самых разных факторов: это и уровень развития гражданского общества, состояние его экономической и национально-культурной систем, это и сложившиеся модели его взаимодействия с государством, готовность и умение представителей власти сотрудничать с субъектами гражданского общества. В зависимости от этих и иных факторов в определенные исторические периоды преобладают разные формы воздействия общества на правовую систему.

В рамках настоящей статьи будут рассмотрены отдельные имеющие правовое содержание формы воздействия гражданского общества на правовую систему. Правовая форма воздействия гражданского общества на правовую систему имеет место тогда, когда использование входящих в ее рамки средств, инструментов воздействия предусматривается действующим законодательством, а применение их происходит согласно установленному в законе порядку. К основным формам такого воздействия относятся институты прямой и представительной демократии. Однако особо следует отметить важнейшую роль вспомогательных форм гражданского участия в управлении обществом.

Суть гражданского участия сводится к тому, что граждане и их объединения, преследуя свои интересы либо интересы определенных социальных групп, пытаются оказывать влияние на деятельность субъектов публичной власти, не стремясь при этом власть получить. Это влияние может выражаться в различных формах, дать полный их перечень довольно затруднительно: «вследствие низкой формализации новые виды его могут быстро возникать и так же быстро исчезать»<sup>1</sup>.

\* Преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Саратовского юридического института МВД России.

<sup>1</sup> Подъячев К. В., Мусяченко К. А. Трансформация партийной системы и участие граждан в политическом процессе: политические и правовые проблемы // Право и политика. 2009. № 4. С. 790.

Перечислим наиболее распространенные из них: публичные мероприятия (собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования), обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления, общественный контроль, опросы граждан, консультативные референдумы, публичные слушания, всенародные обсуждения, деятельность общественных организаций.

Публичные мероприятия, письма и обращения граждан в органы власти и управления зачастую относят к институтам прямой (непосредственной) демократии. Однако, на наш взгляд, такое понимание приводит к размыванию понятия прямой демократии, растворению ее институтов во множестве институтов гражданского участия. Прямая демократия подразумевает прямое осуществление власти народом, различные формы принятия самим населением решений общего и местного характера. Обращения в органы власти и управления и участие в публичных мероприятиях позволяют людям лишь обратить внимание властей на те или иные проблемы, а принимать или нет соответствующие решения по этим проблемам — уже прерогатива государства (органов местного самоуправления).

Общественные организации в зависимости от преследуемых целей могут использовать в своей деятельности любые из перечисленных и иных форм гражданского участия.

Трудно не согласиться с К. В. Подъячевым и К. А. Мусиенко в том, что «особенности гражданского участия, то, как различные его формы воспринимаются институтами публичной власти, могут служить гораздо более важным и “репрезентативным” индикатором “демократичности” данного общества, нежели данные о наличии формальных, институционализированных черт организации политической системы»<sup>1</sup>.

С развитием гражданского участия связывается преодоление тех трудностей, которые переживает система представительной демократии, далеко не всегда гарантирующая реализуемость фундаментальных принципов демократии, а именно индивидуальной свободы и политического самоуправления. Как справедливо отмечает Р. Г. Апресян, традиционные политические партии все менее способны выполнять функцию представительства широкого спектра общественных интересов. Это обусловлено тем, что главные политические партии фактически уже слились с основными группами интересов, с одной стороны, и с различными властными структурами государства — с другой. Одновременно внутри самих партий определяющая роль в выработке программ, стратегии и тактики политических кампаний принадлежит лидерам и центральному аппарату<sup>2</sup>. В современной России при всей неразвитости партийных структур легко прослеживаются те же тенденции партийного строительства: отрыв вошедших во власть (пусть даже только законодательную) партийных представителей от партийной массы; так или иначе это проявляется с началом каждой предвыборной кампании<sup>3</sup>.

Мировой опыт разнообразных гражданских инициатив подтверждает, что посредством гражданского участия может компенсироваться неэффективность

<sup>1</sup> Подъячев К. В., Мусиенко К. А. Указ. соч. С. 792.

<sup>2</sup> Хотя, как отмечает Р. Г. Апресян, рядовой член партии может пробиться в высшую иерархию, сама партийная «номенклатура» во многом независима от первичных организаций в развитии партийной политики.

<sup>3</sup> См.: Апресян Р. Г. Гражданское общество: участие и ответственность // Гражданское участие, ответственность, сообщество, власть. М., 1997. С. 32.

системы представительства в обеспечении реализации общих интересов, равенства граждан и их доступа к влиянию на политический процесс. Так, по данным Германского Института прикладных социальных исследований (INFAS) гражданские инициативы, направленные на сохранение окружающей среды, вызывают в обществе большее доверие, чем какие бы то ни было государственные акции такого рода<sup>1</sup>. И это вполне естественно, ведь подобные гражданские инициативы организуются населением в целях защиты собственных интересов (что называется «снизу»). Личная заинтересованность в успехе дела порождает высокий уровень мотивации. Отсюда и положительный имидж подобных акций в общественном мнении.

Каков же уровень развития форм гражданского участия в России? Позволяют ли законодательно закрепленные процедуры использовать соответствующие формы гражданского участия и эффективно воздействовать на правовую систему? Какие проблемы существуют в их реализации?

Представляется, что анализ институтов гражданского участия следует начинать с рассмотрения форм проведения публичных мероприятий.

Публичные мероприятия могут иметь достаточно высокий уровень воздействия как на правотворческий (а следовательно, и на содержание права), так и на правоприменительный процесс. Несмотря на то, что в отличие от реализации институтов прямой демократии в процессе проведения манифестаций не принимается обязательных для всеобщего исполнения решений, власть так или иначе обязана считаться с общественным мнением, формой выражения которого и являются публичные мероприятия. Нежелание (неумение) чиновников решать те или иные социальные проблемы, потеря обратной связи с населением, нарастающее в обществе напряжение могут привести к приходу в стране другой власти.

Проведение публичных мероприятий оказывает особое воздействие на такой элемент правовой системы, как правосознание. Посредством реализации этих форм гражданского участия формируется и находит свое выражение отношение людей к тем или иным происходящим в стране процессам, в том числе и в правовой сфере.

В современной России население довольно активно использует публичные мероприятия для воздействия на соответствующие властные органы, на проводимую в стране правовую политику. Массовость манифестаций во многом зависит от уровня гражданской активности представителей тех социальных групп, положение которых затрагивают принимаемые правовые акты, от организованности объединений соответствующих групп населения.

Примером тому могут служить акции протеста, проходившие против «монетизации» льгот в 2005 г. Масштаб этих акций заставил тогда Правительство РФ и региональные власти пойти на известные уступки. Организаторами публичных мероприятий чаще всего выступали объединения ветеранов и пенсионеров. Генеральный директор ВЦИОМ В. Федоров в одном из своих интервью сравнивал ту ситуацию с периодом конца 2008 г., когда в обществе нарастало недовольство социальными последствиями экономического кризиса. Однако в отличие от 2005 г. масштаб протестных настроений не выливался (на тот момент) в серьезные акции. «Возглавить организацию митингов просто некому, — говорил

<sup>1</sup> См.: Апресян Р. Г. Указ. соч. С. 32.

руководитель ВЦИОМ. — Удар кризиса приходится, прежде всего, на работающее население, а у него таких организаций<sup>1</sup> в общефедеральном масштабе нет, а профсоюзы слабы»<sup>2</sup>.

Действительно, нужно признать разный уровень самоорганизации социальных групп нашего общества. Как отмечают некоторые авторы, пожилые люди — наиболее сплоченная часть современного российского социума, именно они составляют основную электоральную базу, пользуясь своим правом голоса в полной мере. Они же по многолетней привычке советских времен живут активной общественной жизнью. Недаром столь велика на региональном уровне роль их «корпоративных» органов — советов ветеранов войны и труда. Добавим, наличие свободного времени и активное общение между собой<sup>3</sup>. Все эти факторы способствуют активному отстаиванию пенсионерами своих интересов, их воздействию на содержание принимаемых властью решений.

В то же время можно поспорить относительно абсолютной пассивности работающих российских граждан. Тот же В. Федоров прогнозировал, что «если власти не ответят на запрос этой группы людей путем контроля за соблюдением их прав при увольнении или организации переподготовки, то организаторы протестов появятся»<sup>4</sup>. Этот тезис подтверждает развитие кризисных явлений в отечественной экономике в 2009 г. Так, публичные мероприятия весны и лета 2009 г. обнажили проблемы социально-экономического развития российских «моногородов» (характерный пример — протестные акции в г. Пикалево Ленинградской области), заставили искать пути их разрешения.

Массовые формы выражения настроений общественности обладают большим потенциалом воздействия на правовую систему. Это лишь акции протеста, однако посредством публичных мероприятий население может выражать и свою поддержку принимаемым на государственном (муниципальном) уровне решениям. Таким образом, различные манифестации позволяют власти узнать, как воспринимается проводимая правовая политика населением.

Определяя правила подготовки и проведения публичных мероприятий, государство устанавливает те правовые рамки, в которых должны развиваться интересующие нас институты гражданского участия. Насколько соответствуют действующие правовые нормы в этой сфере запросам общества, какие проблемы существуют в правовом регулировании права на свободу манифестаций, как их разрешить?

На наш взгляд, Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>5</sup> (далее — Федеральный закон № 54-ФЗ) предоставляет субъектам гражданского общества достаточные возможности для эффективного использования публичных мероприятий в целях выражения и формирования мнений, а также выдвижения различных требова-

<sup>1</sup> Имеются в виду организации ветеранов и пенсионеров.

<sup>2</sup> URL: <http://www.pravo.ru/review/view/14159> (дата обращения: 22.01.2010).

<sup>3</sup> См.: *Дмитриев А.* Как делается «ситцевая революция». URL: [http://www.apn-nn.ru/pub\\_s/127/html](http://www.apn-nn.ru/pub_s/127/html) (дата обращения: 22.01.2010).

<sup>4</sup> URL: [http://www.zagolovki.ru/daytheme/prognoz\\_/25Dec2008](http://www.zagolovki.ru/daytheme/prognoz_/25Dec2008) (дата обращения: 22.01.2010).

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

ний к власти. Однако в первые годы после его принятия на реальную возможность граждан и их объединений воспользоваться соответствующими правами существенным образом влияли региональные особенности законодательного регулирования — вышеупомянутый Федеральный закон обязал субъекты РФ принять нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения публичных мероприятий<sup>1</sup>. Более половины субъектов РФ не сочли нужным принять предусмотренные Федеральным законом акты. Что же касается принятых региональных законов о порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, то некоторые положения не соответствовали Федеральному закону № 54-ФЗ. Правовой акт устанавливает уведомительный порядок организации и проведения публичного мероприятия (ст. 7 Закона № 54-ФЗ), законы же отдельных субъектов РФ фактически закрепили разрешительный порядок проведения публичного мероприятия.

Е. Е. Никитина выделяет несколько стадий превращения уведомительного порядка в разрешительный посредством регионального правотворчества: во-первых, жесткий регламент процедуры подачи самого уведомления; во-вторых, дополнительные требования к оформлению уведомления (в то время как ч. 3 ст. 7 Федерального закона № 54-ФЗ содержит исчерпывающий перечень этих требований) и существенное количество необходимых документов к нему<sup>2</sup>.

Нормы законов некоторых субъектов не всегда позволяют четко определиться с адресатом уведомления<sup>3</sup>. От правильного решения этого вопроса зависит проведение самого публичного мероприятия, поскольку, например, в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 7 Закона Алтайского края от 31 декабря 2004 г. № 76-ЗС «О порядке проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования на территории Алтайского края»<sup>4</sup> уполномоченное должностное лицо соответствующей администрации вправе отказать в приеме и регистрации уведомления о проведении публичного мероприятия в случаях, если уведомление направлено в администрацию, в компетенцию которой не входит содействие в проведении публичного

<sup>1</sup> Так, соответствующим законом субъекта РФ должен быть регламентирован порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления (ч. 2 ст. 7); определен порядок проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, с учетом особенностей таких объектов и требований Федерального закона (ч. 3 ст. 8); установлены нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия (п. 7 ч. 4 ст. 5). Нужно оговориться, что «нормы предельной заполняемости» могут быть установлены и органом местного самоуправления.

<sup>2</sup> См.: Никитина Е. Е. Право на свободу собраний: соотношение федерального и регионального законодательства // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 34.

<sup>3</sup> Так, например, не предусматривается случай, когда публичные мероприятия организуются на территории нескольких муниципальных образований. Другой пример: в Законе Алтайского края «О порядке проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования на территории Алтайского края» вводятся такие понятия, как «мероприятие регионального значения» и «мероприятие местного значения». В зависимости от указанного значения уведомление подается соответственно либо в администрацию Алтайского края, либо в исполнительно-распорядительный орган муниципального образования. Но организаторы публичного мероприятия не всегда имеют возможность точно определиться с вопросами, возникающими в процессе проведения акции, и тем более с компетенцией органов, которые должны их решать. Кроме того, существуют вопросы, решение которых зависит от всех органов власти и местного самоуправления.

<sup>4</sup> Алтайская правда. 2005. 10 янв.

мероприятия местного или регионального значения. Несоблюдение норм процедуры подачи уведомления и жесткие требования к оформлению уведомления имеют самые серьезные последствия. Как справедливо отмечает Е. Е. Никитина, принимая решение об отказе в регистрации уведомления, уполномоченный орган фактически запрещает проведение публичного мероприятия, поскольку без должной процедуры уведомления органов власти или местного самоуправления проведение публичной акции будет признано незаконным. В то же время Федеральным законом № 54-ФЗ не предусмотрена возможность органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления принимать решение об отказе в регистрации уведомления. Определив четкие и исчерпывающие требования к содержанию уведомления, Федеральный закон не установил последствий несоблюдения соответствующих требований участниками правоотношений, чем внес в их регулирование неопределенность. Это привело к самостоятельному толкованию данных норм законодателями субъектов РФ, исходя из собственного понимания и политических потребностей<sup>1</sup>.

Вызывает удовлетворение то обстоятельство, что в последнее время высшие судебные инстанции стали обращать внимание на указанные проблемы. Так, например, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ в Определении от 30 июля 2008 г. № 49-Г08-34 признала недействующими отдельные положения Закона Республики Башкортостан от 19 марта 2005 г. «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия»<sup>2</sup>, поскольку «проведение публичных мероприятий организуется в соответствии с федеральным законодательством, предусматривающим уведомительный характер подачи уведомления, и при этом не может быть предусмотрено дополнительных условий и дополнительных ограничений права организатора публичного мероприятия на его проведение». Нужно отметить, данный региональный Закон действительно изобилует различными дополнительными требованиями к порядку подачи и оформления уведомления. Как представляется, законодатели субъектов РФ должны сделать соответствующие выводы из этого и иных подобных судебных актов и привести региональное законодательство в соответствие с федеральным. Федеральный же законодатель должен более четко определить последствия несоблюдения требований к оформлению уведомления, предотвращая тем самым произвольное толкование регионами соответствующих норм.

Необходимо отметить еще один недостаток Федерального закона № 54-ФЗ в свете проблем, которые могут возникнуть в ходе проведения манифестаций.

При реализации права на проведение публичных мероприятий всегда существует опасность возникновения явления, именуемого как «эффет толпы». Толпа как группа людей, собравшихся в одном месте и преследующих общие цели, вполне способна лишиться человека конкретного статуса и направлять его дальнейшее поведение. Следовательно, действуя в рамках толпы, индивиды зачастую не имеют собственного мнения вовсе, а действуют неосознанно, по велению тех или иных политических лидеров, что вполне может привести к негативным последствиям раз-

<sup>1</sup> См.: Никитина Е. Е. Указ. соч. С. 36.

<sup>2</sup> Республика Башкортостан. 2005. 20 апр.

ного масштаба<sup>1</sup>. Осознавая этот риск, государство в силу ч. 3 ст. 17 Конституции РФ обязано требовать от участников публичных мероприятий при осуществлении их собственных прав и свобод соблюдения прав и свобод других лиц.

Отсюда вполне логичными представляются закрепленные в Федеральном законе № 54-ФЗ возможности приостановления либо прекращения публичного мероприятия в случае нарушения правопорядка участниками манифестации. Однако содержание статьи 17 упомянутого Закона вызывает обоснованную критику специалистов. Справедливо мнение Л. А. Нудненко о том, что положения этой статьи «не соответствуют критериям определенности, ясности и способности к однозначному истолкованию, следствием чего может быть ее произвольное применение»<sup>2</sup>. В случае возникновения при проведении публичного мероприятия нарушений, представляющих угрозу общественному порядку, уполномоченный представитель компетентного органа должен дать указание организатору публичного мероприятия прекратить публичное мероприятие с обоснованием причины его прекращения. При этом он оформляет уведомление письменно, указывает время для выполнения и вручает организатору публичного мероприятия в течение 24 часов.

Отведенный для предупреждения о необходимости устранения беспорядков отрезок времени не имеет логических оснований и дает возможность формально оправдать продолжение проведения публичного мероприятия, сопровождающегося нарушением прав и свобод участников манифестации. Чтобы не произошло проявлений «эффекта толпы» и его последствий, необходимо возникающие при проведении публичных мероприятий беспорядки устранять немедленно, а не в течение 24 часов. Во избежание вольного толкования и применения указанной нормы нужно внести в нее изменения.

Проблемы, возникающие в ходе проведения публичных мероприятий, власть обязана учитывать при разработке соответствующего законодательства. Для эффективного воздействия форм гражданского участия на правовую систему процесс этого воздействия должен развиваться в определенных организационных рамках. Иначе этот процесс может превратиться в хаос, не только не приносящий пользу общественному развитию, но и наносящий ему непоправимый вред.

Систему форм гражданского участия в управлении обществом невозможно представить без института обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления (далее — обращения граждан). Посредством реализации этого института властные органы получают важнейший источник информации, «необходимой для принятия качественных решений, своевременного реагирования на желания и потребности общества, эффективного средства общения с населением, удовлетворения воли и интересов личности. Через обращения граждан выявляются мнения и настроения общества, позитивные и негативные тенденции в реализации органами публичной власти их компетенции»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Орлова О. В. Права и свободы личности как субъекта политической жизни // Государство и право. 2007. № 7. С. 54.

<sup>2</sup> Нудненко Л. А. Проблемы правового регулирования конституционного права гражданина России на публичные мероприятия // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 11.

<sup>3</sup> Васильева С. В. Право граждан и организаций на обращение: нормативная модель и практика реализации // Законодательство и экономика. 2005. № 5. С. 14.

Реализация права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления может оказывать существенное воздействие на развитие права и юридической практики. Обращения граждан нередко содержат ценные предложения по совершенствованию действующего и разработке нового законодательства, информацию по имеющимся проблемам в сфере реализации прав, раскрывают недостатки в работе правоохранительных органов и т. д.

Обращения граждан — одна из наиболее востребованных форм воздействия субъектов гражданского общества в нашей стране. Нужно отметить следующую положительную тенденцию последних лет: помимо обращений по тем или иным проблемам личного (индивидуального) характера либо по поводу проблем узкого круга лиц, все чаще можно наблюдать целенаправленное воздействие граждан и их объединений на властные субъекты путем подачи коллективных обращений, сопровождающихся сбором сотен и тысяч подписей в поддержку предлагаемых инициатив. Ярким примером реализации этой формы воздействия может служить поток коллективных обращений граждан и их организаций в Правительство РФ в 2004–2005 гг. с требованиями об отзыве из Государственной Думы РФ проекта нового Лесного кодекса РФ, внесенного Правительством РФ. Часть предложений граждан была учтена Правительством РФ при доработке законопроекта Лесного кодекса.

Сегодня в юридической литературе отмечается необходимость разработки процессуального законодательства в сфере обращений граждан<sup>1</sup>. В этом отношении принятый недавно Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» оставил без разрешения достаточно много проблем<sup>2</sup>. Так, например, недостаточно четко прописывается стадия вынесения решения (отсутствуют требования, предъявляемые к решению по обращению гражданина), неясным остается вопрос определения срока исполнения принятого по обращению решения<sup>3</sup>. Закон не предусматривает различия в порядке рассмотрения различного рода обращений, в то время как в зависимости от характера обращений должен различаться и порядок рассмотрения жалоб. Как справедливо отмечают Л. А. Нудненко и Н. Ю. Хаманева, одним из условий, необходимых для должного гарантирования прав граждан, является такая организационно-правовая система рассмотрения обращений, когда не только обеспечивается быстрое принятие решения, но и одновременно принимаются меры к его исполнению.

Одна из важнейших проблем реализации права граждан на обращения — это обеспечение их безопасности в связи с обращением. Здесь возникает вопрос об ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства о порядке рас-

<sup>1</sup> См.: Салищева Н. Проблемы административного процесса // Институты административного права России. М., 1999. С. 228–229.

<sup>2</sup> До этого момента правоотношения по поводу обращений граждан регулировались Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII (в ред. от 2 февраля 1988 г.) «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», что, естественно, тормозило развитие института обращений граждан, т. к. указанный акт давно уже перестал отвечать сложившимся общественным отношениям. В Указе отсутствовал необходимый понятийный аппарат, были недостаточно четко разграничены правовые режимы различных видов обращений и процедуры их рассмотрения.

<sup>3</sup> См.: Нудненко Л. А., Хаманева Н. Ю. Новый закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки // Государство и право. 2007. № 3. С. 12.

смотрения обращений граждан РФ. Федеральный закон № 59-ФЗ в статье 15 предусматривает, что лица, виновные в нарушении данного Закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством РФ. Однако в федеральном законодательстве нормы, предусматривающие ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан РФ, отсутствуют. Это привело к тому, что некоторые субъекты Федерации установили в своих законах административную ответственность за указанный вид правонарушений<sup>1</sup>, что противоречит статье 15 Федерального закона № 59-ФЗ. Представляется необходимым ввести ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан на федеральном уровне, для чего следует внести соответствующие поправки в Административный кодекс РФ.

Таким образом, в нашей стране институту обращений граждан необходимо пройти еще достаточно длительный путь развития. Успех этого развития во многом будет зависеть от правовой культуры взаимоотношений личности и власти. Соответствующий ее уровень позволит улучшить качество общения граждан и органов публичной власти, а значит, будет способствовать скорейшему установлению баланса интересов в обществе.

Среди форм гражданского участия особыми возможностями воздействия субъектов гражданского общества на элементы правовой системы обладает институт общественного контроля. Еще Гегель в «Философии права» писал о правах общин, корпораций препятствовать субъективному произволу чиновников. Посредством реализации этого права «недостаточный в отдельных случаях контроль сверху дополняется контролем снизу»<sup>2</sup>. Данная форма гражданского участия (в сравнении с иными) посредством контроля над деятельностью субъектов правоприменения может оказывать особенно эффективное воздействие на правоприменительную составляющую юридической практики. Общественный контроль обладает также определенными возможностями воздействия на законодательство — прежде всего посредством проведения общественной экспертизы нормативных правовых актов. Однако общественный контроль не ограничивается только контролем граждан над государственной деятельностью, он может включать в себя множество гражданских инициатив в самых различных сферах жизни общества.

В последние годы ведется активная работа по законодательному регулированию различных форм гражданского контроля. Многие из законодательных инициатив в этой сфере связаны с деятельностью Общественной палаты РФ. Так, в 2005 г. ее полномочия пополнились функциями по контролю за соблюдением свободы слова в СМИ<sup>3</sup>. В 2008 г. с принятием столь ожидаемого общественностью Федерального закона 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»<sup>4</sup> Общественная палата РФ получила возможность формировать состав общественных наблюдательных

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Хорьков В. Законы об обращениях граждан // Законность. 2008. № 7. С. 42.

<sup>2</sup> Гегель Г. Философия права. М., 1990. С. 335.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 16 Федерального закона “Об Общественной палате Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 6.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

комиссий субъектов РФ. Подобное расширение функций данного органа, предполагающее усиление его координирующей роли в системе гражданских инициатив, представляется вполне оправданным. Примечателен и тот факт, что члены Общественной палаты РФ входят в общественные советы почти всех федеральных министерств и ведомств<sup>1</sup>.

Неотъемлемым элементом общественного контроля является такая его форма, как проведение общественной экспертизы нормативных правовых актов (далее — общественной экспертизы). В условиях развития имеющихся и поиска новых форм взаимодействия государства и гражданского общества в целях максимального учета в государственной политике интересов различных социальных групп подобная форма взаимодействия, безусловно, может выполнять важнейшую функцию — она предоставляет субъектам гражданского общества прямой канал воздействия на законодательную деятельность. Существенный недостаток института общественной экспертизы в том, что эффективность его реализации зависит по большей части от властных субъектов. Общественные экспертизы носят для них рекомендательный характер — они не обязаны учитывать их результаты при принятии нормативных правовых актов. Отсюда высокий риск искусственного насаждения властью институтов «гражданского контроля» с полномочиями по проведению «общественных» экспертиз законопроектов. В этом случае результаты этих экспертиз заранее можно предугадать — они в основном имеют выгодное для власти содержание.

В нашей стране реализация института общественной экспертизы связана прежде всего с деятельностью создаваемых в последние годы общественных палат (как федеральной, так и региональных), общественных (экспертных) советов при федеральных и региональных органах исполнительной власти. Эти общественные структуры достаточно активно используют свои полномочия по экспертизе принимаемых и действующих нормативных правовых актов. Однако, на наш взгляд, органы власти всех уровней пока еще слабо используют результаты этих экспертиз в своей правотворческой деятельности. Мы допускаем наличие ситуаций, когда профессиональные (каковыми они во всяком случае должны быть) управленцы, законодатели с учетом их опыта, всестороннего представления о ситуации в стране (регионе, муниципальном образовании) могут принимать решения, расходящиеся с общественным мнением. Особенно это актуально в переходный период развития страны, когда так называемые «непопулярные решения» могут в перспективе иметь для общества позитивный эффект. Однако и в этой ситуации власть обязана выстраивать паритетные отношения с обществом, проводить постоянную работу по разъяснению принимаемых мер, искать компромиссные варианты. Общественные экспертизы нормативных правовых актов могут сыграть в этом процессе неоценимую роль.

Вспомогательные формы гражданского участия в управлении обществом составляют такие институты, как опросы граждан, консультативные референдумы, публичные слушания, всенародные обсуждения. Рассмотрение их как составляющих одного блока правовых институтов в рамках системы форм гражданского участия объясняется следующими факторами. Все перечисленные институты имеют

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Общественной палаты РФ. URL: <http://www.oprf.ru/762/836/> (дата обращения: 18.01.2010).

общие цели: развитие взаимодействия органов власти и населения (создание каналов «обратной связи»), выяснение общественного мнения в целях его учета при принятии субъектом правотворчества того или иного решения. Можно возразить, что обозначенные цели пересекаются с целями, преследуемыми при реализации остальных форм гражданского участия. Однако между рассматриваемыми и иными формами гражданского участия есть одно принципиальное различие. Если инициаторами реализации рассмотренных нами ранее форм гражданского участия выступают граждане и общественные объединения, то инициаторами проведения опросов, консультативных референдумов, публичных слушаний и всенародных обсуждений чаще всего являются органы государственной или муниципальной власти. Конечно, граждане и их объединения могут посредством использования иных форм гражданского участия (например, публичных мероприятий, обращений) призывать власть к реализации рассматриваемых институтов<sup>1</sup>. Однако и в этом случае окончательное решение об их использовании остается за властным субъектом.

Реализация рассматриваемых форм гражданского участия предполагает в первую очередь воздействие на законодательство, так как эти формы используются перед принятием новых либо внесением изменений в действующие нормативные правовые акты, и на правоприменительную практику (результаты опросов, всенародных обсуждений и др. власть может использовать и в своей правоприменительной деятельности).

Из рассматриваемого блока форм гражданского участия можно остановиться отдельно лишь на одном — институте опроса. Он получил свое закрепление в статье 31 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — Федеральный закон № 134-ФЗ) как форма выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Данный институт имеет много общего с институтом консультативного референдума, не закрепленным в Федеральном законе № 131-ФЗ<sup>3</sup>, однако встречающимся в законодательстве субъектов РФ и муниципальных образований<sup>4</sup>. Совпадая по целям реализации, они отличаются лишь по форме проведения.

Процедура проведения консультативного референдума совпадает с процедурой проведения императивного — тайное голосование на специально отведенных для этого участках. Опрос же может проводиться как на участках опроса (при тайном голосовании он фактически трансформируется в консультативный

<sup>1</sup> Так, например, во время разработки проекта нового Лесного кодекса РФ в 2004–2005 гг. в своих обращениях к Президенту РФ и Правительству РФ граждане и их объединения довольно часто предлагали вынести данный законопроект на всенародное обсуждение.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> Упомянутый закон, однако, в ст. 33 предусматривает возможность участия населения в осуществлении местного самоуправления и в иных (помимо перечисленных в законе), не противоречащих федеральному и региональному законодательству формам.

<sup>4</sup> Закон Удмуртской Республики «О местном референдуме и местных консультативных референдумах Удмуртской Республики» от 28 октября 2003 г. № 115-III // Удмуртская правда. 2003. № 51-РЗ; Устав Можайского района Московской области (принят решением Собрания представителей Можайского района Московской области от 25 декабря 1996 г. № 25/8) // Текст Устава получен по рассылке. Зарегистрирован постановлением Главы Администрации Московской области от 30 декабря 1996 г. № 637-ПГ.

референдум), так и по месту жительства, через газету (в местной газете публикуется лист опроса, который читатель вырезает, заполняет и направляет в адрес комиссии по проведению опроса по почте), через Интернет. При этом голосование по опросу может быть как тайным, так и открытым.

К сожалению, эти институты пока не нашли широкого применения в отечественной практике реализации форм гражданского участия. В тех же случаях, когда опросы и консультативные референдумы все же проводятся, властные субъекты далеко не всегда учитывают в своей работе их результаты. Однако в отдельных регионах появляются довольно интересные примеры законодательного закрепления своеобразных гарантий учета результатов опросов населения при принятии решений органами власти. Так, во Владимирской области в зависимости от количества принявших участие в опросе результаты могут быть либо императивными либо консультативными<sup>1</sup>. В случае, если в опросе приняло участие от 25 до 50 процентов граждан, имеющих право на участие в опросе, его результаты принимаются во внимание органами государственной власти и местного самоуправления при принятии ими соответствующих решений. Если же в опросе приняло участие 50 и более процентов граждан, имеющих право на участие в опросе, его результаты при принятии решений органами власти становятся обязательными<sup>2</sup>.

Такой необычный механизм учета результатов опроса населения является, на наш взгляд, удачным примером стимулирования населения к более активному участию в процессе взаимодействия с властью, служит своего рода предохранительным элементом от превращения института опроса (консультативного референдума) в профанацию, мероприятие «для галочки». Нестандартные подходы к использованию имеющихся и созданию новых форм гражданского участия могут придать им гибкость, динамизм, позволят развивать отношения государства и личности (гражданского общества) на качественно новом уровне.

Завершая рассмотрение форм гражданского участия, можно сказать, что субъекты российского гражданского общества не в полной мере используют имеющиеся правовые возможности воздействия на правовую систему посредством реализации обозначенных нами институтов. Да, действующее законодательство в этой сфере грешит многочисленными недостатками, порой существенно ограничивая и сковывая инициативу граждан. Сдерживающим фактором выступает и деятельность иных чиновников. И все же, как нам представляется, при должном уровне самоорганизации населения и грамотной координации действий общественных объединений вполне возможно развитие различных гражданских инициатив и механизмов воздействия на органы власти всех уровней с целью согласования интересов социальных групп общества и государства. Подтверждением этому служат приведенные нами примеры такого воздействия. Именно возможностями граждан эффективно отстаивать свои интересы через постоянно (а не периодически, как электоральные) действующие каналы и механизмы, т. е. через различные формы гражданского участия, определяется уровень развития гражданского общества.

<sup>1</sup> См.: Комарова В. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2006. С. 542.

<sup>2</sup> Закон Владимирской области от 16 октября 2000 г. № 64-ОЗ «О порядке и организации проведения опроса граждан на территории Владимирской области» // Владимирские ведомости. 2000. 26 окт.