

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В.ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Багирян Георгий Арсенович

**Правовое обеспечение участия институтов гражданского
общества в выработке и проведении государственной
политики в Российской Федерации**

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
доцент Шевердяев С.Н.

Москва – 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ЕГО ИНСТИТУТЫ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ	17
§1. Эволюция категории «гражданское общество»	17
§2. Круг институтов гражданского общества.....	29
§3. Становление и развитие гражданского общества в России.....	41
§4. Гражданское общество и его институты в свете конституционной реформы 2020 года	57
ГЛАВА 2. УЧАСТИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ВЫРАБОТКЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ	81
§1. Конституционно-правовые основы обеспечения участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики.....	81
§2. Международные стандарты обеспечения участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики.....	100
§3. Основные формы участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики	126
ГЛАВА 3. УЧАСТИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОВЕДЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ.....	170
§1. Конституционно-правовые основы обеспечения участия институтов гражданского общества в проведении государственной политики.....	170
§2. Участие институтов гражданского общества в проведении государственной политики посредством делегирования им публичных полномочий или отдельных функций органов власти.....	190
§3. Общественный контроль как форма участия институтов гражданского общества в проведении государственной политики	221
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	241
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	245

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования.

Гражданское общество как в России, так и во всем мире является предметом исследований многих ученых. Актуальность подобного рода научных разработок связана с особым местом и ролью гражданского общества как сложного явления в системе общественно-политических и социально-экономических отношений. Принципиально важной проблемой является организация взаимодействия государства и гражданского общества. Данный вопрос актуализируется с развитием капиталистических отношений и институционализацией в обществе частных интересов.

На современном этапе развития общественно-политических отношений в мире взаимодействие государства и гражданского общества все чаще начинает рассматриваться через призму повышения эффективности государственного управления посредством привлечения институтов гражданского общества к процессу выработки и проведения государственной политики.

Становление Российской Федерации как демократического правового государства невозможно без системного взаимодействия с общественными институтами. Дискуссии относительно конституционализации гражданского общества в нашей стране имели место еще в рамках работы над новым проектом Основного закона в начале 1990-х гг., однако в принятой в 1993 г. Конституции Российской Федерации термин «гражданское общество» так и не появился.

Спустя десятилетия в российской Конституции за Правительством Российской Федерации было закреплено полномочие по обеспечению участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики (подпункт «е.1» пункта 1 статьи 114). Иными словами, в результате конституционной реформы 2020 года можно наблюдать не только фактическое появление термина «институты гражданского общества» в тексте Основного закона, но и придание

конституционно-правовой значимости вопросу о необходимости привлечения общественных институтов к процессу принятия и реализации политico-управленческих решений.

В целях обеспечения эффективности работы государственного механизма приведенные конституционные положения требуют предметного теоретического и прикладного анализа для последующего совершенствования правовых основ участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики, а также построения основанного на взаимном доверии эффективного взаимодействия государства и гражданского общества через наиболее продуктивные формы.

Степень научной разработанности темы исследования.

На сегодняшний день существует множество зарубежных и отечественных трудов, посвященных проблемам гражданского общества и взаимодействию гражданского общества с государством. Многие из них были использованы автором при написании диссертационного исследования.

Среди отечественных исследователей, которые внесли значительный вклад в развитие теории гражданского общества, определение правовой природы гражданского общества и его институтов, следует отметить С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, М.В. Баглай, Н.А. Богданову, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, В.В. Гриба, В.Д. Зорькина, А.И. Казанника, В.В. Комарову, А.Н. Костюкова, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, Л.С. Мамута, М.Н. Марченко, Н. И. Матузова, В.С. Нерсесянца, В.В. Полянского, В.Е. Чиркина и других. Кроме того, за последние годы появилось много актуальных научных исследований, посвященных различным аспектам гражданского общества, в том числе работы А.И. Будова, С.А. Васильева, Л.Ю. Грудцыной, Г.М. Заболотной, А.В. Зайцева, Е.Е. Никитиной, Д.А. Пащенцева, А.Е. Постникова, А.Ю. Сунгурова, О.В. Романовской, Ю.А. Тихомирова, Т.В. Троицкой, А.Г. Чернявского, С.Н. Шевердяева, Д.Г. Шустрова и других.

Среди зарубежных работ можно выделить труды следующих ученых и философов: Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.Ж. Руссо, Ш. Монтескье, Г.В.Ф. Гегель,

И. Кант, А. Токвиль, К. Маркс, Р. Дарендорф, Д. Дж. Грин, А. Фергюсон, Э. Арато, Х.К. Анхайер, Л. Карлсон, Д. Коэн, Ю. Хабермас, М.М. Ховард, И. Шапиро, М. Эдвардс, Дж. Р. Эренберг и многие другие.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики, а также оптимальные механизмы взаимодействия институтов гражданского общества с органами публичной власти для обеспечения эффективности такого участия.

Предметом диссертационного исследования являются современные тенденции в конституционно-правовом регулировании отдельных аспектов взаимодействия общественных институтов с органами публичной власти в России, а также закономерности формирования и развития основных форм участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики как в теоретической, так и в практической плоскостях.

Цель диссертационного исследования заключается в раскрытии современных конституционно-правовых тенденций в построении взаимоотношений между органами публичной власти и институтами гражданского общества, основных форм участия институтов гражданского общества в процессе выработки и проведения государственной политики, в анализе содержания конституционных поправок 2020 года относительно закрепления термина «институты гражданского общества» в тексте Основного закона, в частности, в аспекте обеспечения Правительством Российской Федерации участия общественных институтов в выработке и проведении государственной политики, а также в обосновании авторского взгляда относительно перспективных направлений последующего воплощения конституционных новелл в законодательстве Российской Федерации.

Задачи диссертационного исследования, направленные на

достижение поставленной цели:

- установить теоретико-правовые основы гражданского общества, а также круг институтов гражданского общества;
- выявить исторический опыт взаимодействия государства и гражданского общества;
- определить конституционно-правовые аспекты взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества;
- определить роль конституционных поправок 2020 года в развитии институтов гражданского общества;
- установить нормативные основы регулирования отдельных аспектов гражданского общества, в том числе основные принципы и формы участия в выработке и проведении государственной политики;
- выявить определение понятий выработки и проведения государственной политики;
- определить международные принципы и стандарты обеспечения участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики, а также рассмотреть актуальные направления развития отечественного правового регулирования на основе указанных принципов и стандартов;
- выявить и классифицировать направления практического опыта осуществления взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества, в том числе участия последних в выработке и проведении государственной политики в современных общественно-политических условиях России, для поиска оптимальных решений, направленных на повышение эффективности государственного управления;
- выявить наиболее распространенные с практической точки зрения формы участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных исследователей: докторские

исследования, авторефераты, монографии, научные статьи, учебная и учебно-методическая литература и др.

Методологическая основа диссертационного исследования включает систему методов познания, выбор которых обуславливается предметом исследования. В диссертационном исследовании используются общенаучные методы познания и частно-научные методы, включая историко-правовой и формально-юридический методы.

Методы анализа и синтеза используются при рассмотрении существующих определений основных понятий исследования, в частности, «гражданское общество», «общественный контроль», а также теоретических и практических подходов в вопросе о взаимодействии институтов гражданского общества с органами публичной власти. Общенаучные методы используются также при раскрытии основных форм участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики.

Посредством историко-правового метода определяются основные тенденции конституционно-правового регулирования основ гражданского общества в начале 1990-х гг., а также анализируются утратившие силу нормативные правовые акты СССР. Кроме того, историко-правовой метод исследования позволяет раскрыть эволюцию категории «гражданское общество».

Формально-юридический метод используется при анализе отечественных конституционно-правовых актов, иных отечественных и зарубежных нормативных правовых актов. Использование формально-юридического метода позволяет дать наиболее точное определение используемым в Конституции Российской Федерации понятиям «государственная политика», «выработка государственной политики» и «проведение государственной политики».

Нормативной правовой базой диссертационного исследования являются Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы

субъектов Российской Федерации, подзаконные акты, конституционные акты зарубежных стран, иные нормативные правовые акты, направленные в том числе на регулирование отдельных аспектов функционирования институтов гражданского общества, участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили решения Конституционного Суда Российской Федерации, стандарты, доклады и рекомендации международных правительственные и неправительственных организаций, методические рекомендации по взаимодействию органов публичной власти с общественными институтами, доклады о состоянии гражданского общества в Российской Федерации и другие.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в обосновании реалистичной и наиболее работоспособной системы механизмов участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики сообразно поправкам к Конституции Российской Федерации, принятым в 2020 г. Впервые в рамках научной дискуссии предпринимается попытка комплексного анализа конституционных поправок 2020 года в призме нового полномочия Правительства Российской Федерации по обеспечению участия общественных институтов в выработке и проведении государственной политики (подпункт «е.1» пункта 1 статьи 114).

В исследовании ключевое внимание уделяется не столько проблеме раскрытия феномена гражданского общества, что ранее становилось предметом разработок по данной тематике, сколько поиску оптимальных форм взаимодействия общественных институтов с органами публичной власти на текущем этапе развития российской государственности, посредством которых они могли бы оказывать реальное влияние на процесс принятия политико-управленческих решений с целью повышения эффективности государственного регулирования общественных отношений.

Научная новизна диссертационного исследования состоит также в положениях, выносимых на защиту:

1. Исторически проблема взаимодействия государства и гражданского общества стала активно обсуждаться в Новое время в период развития капиталистических отношений и появления новых форм реализации частных интересов граждан, что вызвало в дальнейшем необходимость в их защите перед государством. Однако в XX веке государства повсеместно столкнулись с проблемой неэффективности бюрократического аппарата, что послужило основанием для проведения административных реформ, направленных на повышение эффективности государственного аппарата посредством привлечения институтов гражданского общества к выработке и проведению государственной политики. Указанные тенденции актуальны также и для Российской Федерации. При этом ключевой проблемой остается риск огосударствления гражданского общества, в связи с чем для науки актуализируется вопрос об оптимизации правовых форм участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики с условием необходимости сохранения их самостоятельности.

2. Конституционные поправки 2020 года (статья 75.1, подпункт «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации) свидетельствуют о закреплении в России новой, особой концепции взаимодействия государства и общества, в основе которой лежит идея их взаимного доверия и обеспечения участия общественных институтов в принятии и в реализации политико-управленческих решений.

В современных условиях общественно-политического развития Российской Федерации практику взаимодействия государства с институтами гражданского общества преждевременно считать системной и сложившейся окончательно с точки зрения ее эффективности. Данной концепции еще предстоит практическое воплощение с помощью совершенствования имеющихся и формирования новых форм участия общественных институтов в выработке и проведении государственной политики.

3. Используемый в Конституции Российской Федерации термин «государственная политика» необходимо трактовать как (1) ключевое направление деятельности государства в лице органов публичной власти, включающее в себя (2) две самостоятельные стадии по выработке и проведению государственной политики, в рамках которых осуществляется (3) заранее спланированная целенаправленная комплексная публичная работа органов власти, состоящая из (4) совокупности действий по принятию публично-властных решений, с последующим формированием и реализацией долгосрочных стратегических целей, задач и приоритетов для поступательного развития государства и общества в общественно-политических и социально-экономических сферах (5) с возможностью обеспечения участия в данных процессах широкого круга институтов гражданского общества для достижения эффективности государственного управления.

Понятие «выработка государственной политики» следует определить как самостоятельную стадию государственной политики, в основе которой лежит модель политico-управленческого цикла, состоящая из этапов целеполагания и определения «повестки дня», подготовки проекта публично-властного решения, оформления государственной политики в виде конкретных документов, и обеспечивающая процесс принятия данных решений.

Термин «проведение государственной политики» следует определить как самостоятельную стадию государственной политики, направленную на осуществление совокупности действий по практической реализации целей, задач, политических решений и программ, подготовленных на стадии выработки государственной политики, с возможностью участия общественных институтов и с вероятностью последующей корректировки государственной политики в процессе ее реализации.

4. Существует несколько перспективных направлений совершенствования законодательства Российской Федерации, регулирующего

правовой статус отдельных институтов гражданского общества, правовые основы общественного контроля, принципы стратегического планирования, а также иные аспекты взаимодействия общественных институтов с государством, с опорой на международные стандарты взаимодействия государства и гражданского общества.

К наиболее авторитетным стандартам такого рода относятся следующие: обеспечение равных прав для общественных участников процесса выработки государственной политики; закрепление правовых норм-гарантий, предусматривающих возможность привлечения общественных институтов в процесс выработки государственной политики; исчерпывающий перечень оснований, исключающих возможность публичной выработки государственной политики с привлечением широкого круга общественных институтов; обязанность органов публичной власти – разработчиков документов стратегического планирования давать обоснованную обратную связь всем общественным институтам, обратившимся с конкретными инициативами и замечаниями в ходе выработки государственной политики (подотчетность органов публичной власти); наличие специальных механизмов по обжалованию действий органов публичной власти, ограничивающих право общественных институтов на участие в выработке государственной политики; установление достаточных временных рамок для содержательного участия общественных институтов в выработке государственной политики в части ознакомления с текущей повесткой и необходимыми документами и проектами нормативных правовых актов; единый регламент работы представителей органов публичной власти с общественными институтами по вовлечению последних в процесс выработки государственной политики.

5. Конституция Российской Федерации предполагает, что институты гражданского общества являются особыми субъектами, участвующими в процессе выработки и проведения государственной политики, что обусловлено конституционным принципом демократического правового государства и взаимосвязанными положениями статей 2, 13, 29, 30, 31, 32. При

этом конституционные поправки 2020 г. в ст. 75.1 и подпункте «е.1» п. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации становятся специализированной нормативной основой для формирования базы текущего законодательства, регулирующего процедуру вовлечения институтов гражданского общества в указанные процессы. Однако в работе доказывается, что действующая система нормативных правовых актов имеет ощутимые дефекты и требует существенной доработки в части закрепления оснований для вовлечения институтов гражданского общества в выработку и проведение государственной политики с раскрытием необходимых процедурных аспектов и форм в целях создания прозрачных инструментов, позволяющих общественным институтам на открытой и конкурентной основе оказывать воздействие на принятие политически значимых решений.

6. К наиболее востребованным формам участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики в России относятся: экспертно-аналитическое и политico-консультативное сопровождение процесса выработки государственной политики; использование GR-коммуникаций и лоббистского инструментария; делегирование представителя в состав общественных институтов, выполняющих координирующую роль в рамках гражданского общества; делегирование представителя в состав консультативно-совещательных и экспертно-аналитических советов и иных структур при органах публичной власти; осуществление активной деятельности в рамках общественно-государственных объединений; использование современных цифровых инструментов.

Участие институтов гражданского общества в проведении государственной политики следует разделить на несколько основных форм в зависимости от степени активности их вовлечения в данный процесс: непосредственное участие в проведении государственной политики с помощью делегирования общественным институтам части государственных полномочий или отдельных функций органов публичной власти; экспертное

сопровождение стадии проведения государственной политики; осуществление институтами гражданского общества общественного контроля за ходом проведения государственной политики.

7. Институт делегирования полномочий позволяет общественным институтам обеспечивать наиболее эффективное участие в проведении государственной политики. Вместе с тем во избежание их огосударствления необходимо законодательно закрепить перечень вопросов, делегируемых общественным институтам, преимущественно в социально значимых сферах, где они обладают необходимой компетенцией и тесно взаимодействуют с гражданами.

В России сложилась практика, по которой отдельные публичные функции передаются в основном общественным институтам, созданным с участием государства. Однако для гарантирования качества результатов сотрудничества органов публичной власти и институтов гражданского общества важно поддерживать более конкурентную среду и задействовать в проведении государственной политики также и независимые общественные институты.

Институт делегирования публичных полномочий сможет реализовать в России свой потенциал при условии нормативного закрепления функций института делегирования, принципов, оснований, пределов, четкого круга возможных для делегирования общественным институтам государственных задач, форм делегирования, критериев отбора общественных институтов, порядка осуществления контроля со стороны органов публичной власти, ответственности субъектов правоотношений по делегированию.

8. Общественный контроль является классическим инструментом гражданского общества, способствующим повышению эффективности государственного регулирования. В работе доказывается, что в рамках стадии проведения государственной политики общественный контроль наиболее актуален в форме независимой экспертной оценки конкретных решений органов публичной власти по реализации выработанных ранее целей и задач

государственной политики. В этой связи утверждается, что институт общественного контроля нуждается в дальнейшем развитии регулирования методов и форм осуществления с целью вовлечения в этот процесс профессиональных экспертов.

9. Профессиональное экспертное сопровождение является важной формой участия институтов гражданского общества как в выработке, так и в проведении государственной политики в России. В исследовании обосновано, что ключевая проблема института экспертного сопровождения (метода экспертных оценок) заключается в отсутствии прозрачных механизмов учета органами публичной власти экспертных мнений, что зачастую приводит к их игнорированию при принятии политико-управленских решений.

В целях повышения эффективности использования указанного института экспертного сопровождения целесообразно предусмотреть прозрачные организационно-правовые инструменты, которые позволят в режиме реального времени отследить процесс дальнейшей работы над оформлением итоговых решений, документов, нормативных правовых актов после проведения публичных обсуждений с вовлечением независимых экспертов. В частности, речь идет о размещении на интернет-порталах органов публичной власти открытой информации об отдельных этапах работы с экспертным сообществом.

Теоретическая значимость диссертационного исследования.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в проведенном всестороннем научном анализе конституционных поправок 2020 года в части взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества с целью формирования новых подходов и векторов для совершенствования правовых основ обеспечения участия общественных институтов в выработке и проведении государственной политики, систематизации и развития основных форм такого участия, совершенствования действующей нормативной правовой базы.

Практическая значимость диссертационного исследования.

Основные положения диссертационного исследования могут быть использованы для совершенствования существующих механизмов и форм участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики в России в различных сферах общественных отношений.

Кроме того, с практической точки зрения отдельные предложения и рекомендации автора могут быть учтены различными общественными институтами, в том числе общественными объединениями, в целях повышения эффективности своей деятельности во взаимодействии с органами публичной власти.

Личный вклад автора заключается в самостоятельном выполнении диссертационного исследования, а также в выработке выносимых на защиту положений. Деятельность автора в работе различных общественных институтов, в том числе Общественной палаты Российской Федерации, позволила собрать и обработать весомый объем эмпирических данных, которые были использованы в процессе написания диссертационной работы.

Достоверность результатов исследования обеспечивается благодаря всестороннему изучению автором теории, посвященной отдельным аспектам гражданского общества, а также различным практическим проблемам функционирования институтов гражданского общества во взаимодействии с органами публичной власти. Диссертационное исследование проведено с использованием методов, адекватных предмету, цели и задачам исследования. Достоверность результатов исследования также подтверждается их апробацией.

Апробация результатов диссертационного исследования.

Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Основные положения, выносимые автором на защиту, были изложены

им в соответствующих научных статьях, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты диссертаций в диссертационном совете МГУ имени М.В. Ломоносова по искомой научной специальности.

Кроме того, основные положения, выносимые на защиту, были предложены автором к обсуждению на форумах, конференциях, круглых столах, а также на заседании кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова:

- 1) Доклад на тему «Конституционные основы гражданского общества в России» в рамках Аспирантского юридического форума ГАУГН (июнь 2023 г.);
- 2) Доклад на тему «Конституционные основы гражданского общества в призме конституционной реформы 2020 г. в рамках I Круглого стола «Правовые исследования в Московском университете: традиции и развитие» (май 2023 г.);
- 3) Обсуждение на заседании кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова 29.05.2025 г.

Структура диссертационного исследования включает в себя введение, три главы, объединяющих десять параграфов, заключение, а также список использованной литературы.

ГЛАВА 1. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ЕГО ИНСТИТУТЫ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ

§1. Эволюция категории «гражданское общество»

Для формирования концептуальной теории, обосновывающей возможность участия гражданского общества в делах государства, в частности, в выработке и проведении государственной политики, важно обратиться к категории «гражданское общество». Большой интерес представляет и то, каким образом исторически взаимодействовали гражданское общество и государство.

В эпоху Античности о необходимости создания условий для публичной дискуссии и обеспечения участия граждан в принятии государственных решений упомянул один из отцов-основателей афинской демократии Перикл¹. Известный древнегреческий философ Платон в работе «Государство» упоминает о необходимости разграничения частного и общественного интереса. Государство, по мнению Платона, возникает вследствие необходимости удовлетворения личных интересов и потребностей². Платон считал, что личный интерес не может лежать в основе справедливой и цивилизованной жизни. Легитимная власть существует в целях достижения общественного блага. Достижение общего блага посредством участия граждан в жизни общества возможно лишь тогда, когда каждый вносит свой вклад в общее благосостояние. Платон рассуждает о благосостоянии общества, опираясь на авторскую теорию справедливости³. Без справедливости, считает Платон, люди не могут действовать сообща⁴. Таким образом, справедливость возможна тогда, когда составные части общества выполняют присущие им

¹ Перикл сказал следующее: «Мы одни признаем человека, не занимающегося общественно-полезной деятельностью, не благонамеренным гражданином, а бесполезным обывателем. Мы не думаем, что открытое обсуждение может навредить процессу принятия государственных решений. Напротив, мы считаем неправильным принимать важные государственные решения без предварительного обсуждения посредством высказывания позиций «за» и «против». См.: Фукидид. История / Пер. и примеч. Г. А. Стратановского. Отв. ред. Я.М. Боровский. - Л.: Наука, 1981. С. 110.

² Платон говорил следующее: «Испытывая нужду во многом, люди собираются воедино, чтобы обитать сообща и оказывать друг другу помощь: такое совместное поселение и получает у нас название государства...». См.: Платон. Собрание сочинений: в 4 т. Т. 3. М., 1993. С. 116.

³ Там же. С. 206.

⁴ Там же. С. 112.

функции⁵. В связи с этим Платон предлагает передать под сознательный контроль государства личные интересы граждан во избежание дисгармонии и вражды в обществе, которая в конечном счете может привести к гражданской войне. Соответственно, для Платона человек является, прежде всего, гражданином, а общество – это общество граждан, которое отождествляется с самим государством.

Не меньший интерес представляют работы Аристотеля. Однако стоит отметить, что в трудах Платона и Аристотеля как таковое понятие «гражданское общество» не используется. Аристотель, как ошибочно полагают некоторые исследователи, не оперирует понятием «гражданское общество» в качестве самостоятельной категории⁶. У Аристотеля гражданское общество являлось синонимом полиса и не содержало ощутимых различий между обществом и государством, а также частной и публичной сферами. Это связано с тем, что каждый член древнегреческого полиса являлся одновременно и частным лицом, и общественным деятелем, и политиком, который мог занимать различные руководящие посты⁷. Государство и гражданское общество в понимании Аристотеля были эквивалентными понятиями⁸.

Другой известный философ Цицерон в своем труде «О государстве» представил категорию «гражданская община»⁹. Согласно Цицерону, государство должно находиться под контролем определенной совокупности граждан, составляющих гражданскую общину. Соответственно, в данном случае гражданская община или гражданское общество является основой для формирования государства. Термины «гражданское общество» и «общество граждан» представляют собой некую группу людей, в рамках существования которых закон будет регулятором общественного уровня и позволит

⁵ Там же. С. 184.

⁶ Коэн Д., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. М.: Весь мир, 2003. С. 96.

⁷ См.: Русакевич Т.В. Гражданское общество: от Аристотеля до современности (социологические тренды) // Известия Национальной академии наук Беларусь. Серия гуманитарных наук. 2015. № 2. С. 23-29.

⁸ См.: Шевердяев С.Н. Перспективные направления развития' категории гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16.

⁹ Цицерон М.Т. Диалоги. М.: Ладомир; Наука, 1994. С. 21.

обеспечивать связь между всеми членами общества. По большому счету, его концепция считается самой высшей стадией развития античной мысли авторов, которые изучали сущность и содержание гражданского общества с учетом тех знаний, которые имелись у них в тот период времени¹⁰. В античности философы рассматривали гражданское общество как нечто единое, влияющее на деятельность государства.

Тем не менее, в целом в Античное время наблюдается четкое отождествление гражданского общества с государством из чего следует, что сама по себе проблема взаимодействия двух институтов друг с другом как таковая еще не поднимается и не привлекает к себе внимание со стороны философов, что, по мнению некоторых современных ученых, связано с особенностями развития социально-экономических и политических отношений данной эпохи¹¹.

Особый вклад в понимание сущности гражданского общества в период Средневековья внес Фома Аквинский. Он являлся последователем Аристотеля, и считал, что человек по своей сущности рассматривается в качестве общественного элемента. Основная цель государственной власти, по мнению Фомы Аквинского, была связана с возможностью обеспечения сохранения мира и справедливости. Аквинский последовал за Аристотелем в выводе о том, что государство является выражением человеческой природы, а не результатом грехопадения¹². В целом стоит отметить, что в Средние века так же, как и в Античную эпоху гражданское общество отождествляется с государством, а проблема их соотношения и взаимодействия все еще не поднимается.

Первые серьезные попытки разграничения гражданского общества и государства предпринимаются в период Нового времени и связаны с бурным развитием экономических и общественно-политических отношений того

¹⁰ См.: Карсанова Е.С., Волгин О.С. Идея гражданского общества в эпоху Просвещения // Вестник университета. – 2022. – №. 2. – С. 193-199.

¹¹ Конституционное право. Общая часть / Под ред. Н. А. Богдановой, А. А. Троицкой: В двух книгах. М., 2022. Книга первая. С. 258.

¹² Бектанова А.К. Возникновение и развитие идеи гражданского общества в античной философии // Контекст и рефлексия: философия о мире и человеке. 2017. Т. 6. № 3А. С. 65.

периода¹³. Именно в этот исторический момент начинается активизация личности в общественно-политической сфере, а также наблюдается формирование частных интересов и стремление граждан к их отстаиванию и защите. Соответственно, граждане становятся носителями частных интересов, которые приобретают самостоятельное значение.

О.И. Баженова указывает на то, что возникновение гражданского общества связано с кардинальным обновлением экономических отношений того времени – развитием капиталистической экономики, в основе которой лежит идея экономической свободы, возможностью реализации экономической свободы и права собственности¹⁴. Автор указывает на то, что понятие гражданского общества оказалось зависимо от характера его связи с буржуазным обществом и государством как политически организованным обществом¹⁵.

В условиях развития капиталистических отношений и возникновения частных интересов формируется запрос на решение проблемы взаимодействия гражданского общества с государством, что не наблюдалось в Античности и в Средневековье. На этом фоне можно выделить несколько подходов к вопросу о взаимодействии гражданского общества и государства: континентальный, ангlosаксонский и советский.

В рамках континентального подхода преобладает мысль органичного соединения идеи гражданского общества с государством¹⁶. Так, согласно Ш.Л. Монтескье, государство создается посредством заключения общественного договора в целях сохранения общественного порядка и безопасности граждан¹⁷. Монтескье исходил из понимания гражданского общества как

¹³ См.: Марченко М.Н. Правовое государство и гражданское общество (теоретико-правовое исследование). М., 2015. С. 531-533.

¹⁴ Баженова О.И. Юридическое лицо в конституционном праве: проблемы теории: монография / О.И. Баженова – 2-е изд., испр. и доп. – Москва: МАКС Пресс, 2023. С. 409.

¹⁵ Там же. С. 410.

¹⁶ Там же. С. 412.

¹⁷ Монтескье Ш.Л. О духе законов // Избр. произв. М., 1955. С. 122.

«совокупности независимых ассоциаций граждан, опосредующих отношения между индивидом и государством»¹⁸.

Важно также обратиться к идеям немецких философов Иммануила Канта и Георга Гегеля. И. Кант говорил о важности предоставления членам общества достаточной свободы¹⁹. В основе гражданского общества Канта лежит идея свободы каждого члена общества, а также равенства и самостоятельности²⁰. Для Георга Гегеля гражданское общество – это «расчлененное на уже раньше конституированные товарищества, общины и корпорации, которые таким образом получают политическую связь»²¹. По мнению Георга Гегеля, гражданское общество является системой разнообразных потребностей и базируется на использовании института частной собственности, религии, семьи, сословия, а также государственного устройства, морали, долга и правовой системы. На основании этих элементов создается набор взаимных правовых связей между субъектами. Гегель считает, что гражданское общество и государство находятся в постоянном взаимодействии. При этом государство подчиняет себе частную сферу, а гражданское общество как раз служит частным интересам²². Гражданское общество с различными участниками семейных связей рассматриваются как базис для развития современного государства. Именно в государстве может быть представлена уникальная и общепринятая воля всего населения. Таким образом, для Гегеля «гражданское общество - сфера реализации особенных, частных целей и интересов отдельной личности»²³.

Работы Георга Гегеля оказали влияние на идеи Карла Маркса о гражданском обществе. Так, К. Маркс трансформировал гегелевскую теорию государства в критику гражданского общества и поддерживающего его

¹⁸ Гайнутдинова Л.А., Гайнутдинов Р.И. Две традиции теории гражданского общества: Дж. Локк и Ш. Л. Монтескье // Творчество Монтескье в диалоге эпох, культур, искусств: Коллективная монография. СПб.: Издательство РХГА, 2022. С. 266.

¹⁹ Там же. С. 13.

²⁰ Кант И. Собрание сочинений: в 6 т. Т. 4. Ч. 2. - М., 1965. С. 79.

²¹ Гегель Г.В.Ф. Философия права. - М.: Мысль, 1990. С. 346.

²² Харитонова Е.Г., Шулус А.А. Генезис идеи гражданского общества в контексте зарубежной и отечественной научной мысли // Гражданское общество в России и за рубежом. 2022. № 1. С. 2.

²³ Гегель Г.В.Ф. Философия права. М.: Мысль, 1990. С. 20.

буржуазного экономического порядка²⁴. Маркс посмотрел на основополагающие процессы, протекающие в самом гражданском обществе, и обнаружил там универсальный класс в лице пролетариата, лишеннего собственности²⁵. Философ придерживается подхода, основанного на отказе от государства как политически организованного общества. Для Маркса важен переход к безгосударственному обществу.

Отдельное внимание стоит также уделить теории солидаризма. Солидаризм возник в ответ на либеральную и социалистическую идеологию²⁶ и представляет собой принцип построения социальной системы на основе солидарности ее частей между собой, предполагающей объединение ресурсов и возможностей субъектов отношений для достижения общих целей²⁷. Л. Дюги указывает на то, что человек всегда живет в обществе себе подобных и соединен с другими людьми узами социальной солидарности²⁸. В свою очередь, социальная солидарность означает, что у людей в рамках социальной группы есть общие нужды, удовлетворить которые возможно лишь общей жизнью, в частности, посредством обмена взаимными услугами²⁹. По мнению М. Ориу, все граждане призваны участвовать в публичной жизни не только через избирательную или налоговую машину, но и через имеющуюся у них возможность самим стоять на страже всеобщих интересов и публичного блага³⁰. Иными словами, М. Ориу указывает на то, что граждане обладают собственностью, но они не замыкаются на собственных материальных благах, а, напротив, включаются в жизнь публичную. Таким образом, теория солидаризма также ставит вопрос о взаимодействии гражданского общества с государством.

²⁴ The Oxford Handbook of Civil Society (Oxford Handbooks) by Michael Edwards. Oxford University Press; Reprint edition, 2013. 22 p.

²⁵ Ibid. 23 p.

²⁶ Шадрин В.В. Солидаризм как конституционный принцип взаимодействия гражданского общества и государства в России // Право и государство: теория и практика. 2023. № 7 (223). С. 131.

²⁷ Окара А.Н. Солидаризм: Забытая идеология XXI в. // Журнал «Политическая наука». 2013. № 4. С. 148.

²⁸ Дюги Леон. Конституционное право. Общая теория государства: Монография. – М.: ИНФРА-М, 2013. С. 17.

²⁹ Там же.

³⁰ Ориу, М. Основы публичного права: монография / М. Ориу. — Москва: ИНФРА-М, 2025. С. 282.

В основе англосаксонского подхода лежит индивидуалистическая концепция общества, в рамках которой развивается ассоциативная демократия, т.е. преобладает именно прагматический подход к вопросу взаимодействия гражданского общества и государства, поскольку для решения конкретных задач активно создаются автономные объединения (ассоциации, союзы), в деятельность которых государство не должно вмешиваться.

Так, по Дж. Локку гражданское общество понимается как некое соглашение «об объединении в сообщество для того, чтобы удобно, благополучно и мирно совместно жить, спокойно пользуясь своей собственностью и находясь в большей безопасности, чем кто-либо, не являющийся членом его общества»³¹. Ученый верил, что только благодаря праву собственности возможно создание общественного строя, в котором разумные люди никогда бы не заинтересовались беспорядками и не были бы заряжены идеей свержения власти, поскольку государство позволило бы людям заниматься личными делами, в том числе вопросами управления частной собственностью.

Согласно Адаму Фергюсону, гражданским являлось лишь общество цивильное и цивилизованное, вкусившее всех плодов цивилизации³². Цивилизованное общество необходимо людям, поскольку в таком обществе обеспечивается уважение к закону, который представляется собой «договор, заключенный между членами общества; в согласии с ним осуществляют свои права и правительство, и подданные; в согласии с ним поддерживается мир в обществе»³³. В отличие от своих предшественников Адам Фергюсон считал, что важной целью объединения людей в гражданское общество является не столько стремление к безопасности и защите собственности (интересы

³¹ Там же. С. 361.

³² Гайнутдинова Л.А., Гайнутдинов Р.И. Две традиции теории гражданского общества: Дж. Локк и Ш. Л. Монтескье // Творчество Монтескье в диалоге эпох, культур, искусств: Коллективная монография. СПб.: Издательство РХГА, 2022. С. 71.

³³ Фергюсон А. Опыт истории гражданского общества / пер. с англ. И. И. Мюргберг. — М.: РОССПЭН, 2000. С. 231.

коммерческого характера), сколько любовь к человечеству, вытекающая из нравственной природы человека³⁴.

В работе «Демократия в Америке» Алексис де Токвиль уделяет внимание возникшим в Америке гражданским ассоциациям, способным сопротивляться действующей власти. Алексис де Токвиль определяет гражданское общество как общество, состоящее «из добровольных ассоциаций, которые ориентированы на решение частных вопросов и, как правило, равнодушны к широким политическим или экономическим вопросам»³⁵. А. де Токвиль выступает с критикой в отношении монополизации власти как государством, так и гражданским обществом и придерживается модели невмешательства государства в дела ассоциаций³⁶.

Таким образом, объединения граждан в виде союзов и ассоциаций стремительными темпами формируются и развиваются в Великобритании и в США. Несмотря на это свобода ассоциаций напрямую не упоминается в той же Конституции США. Исследователи указывают на то, что отцы-основатели Дж. Вашингтон и Дж. Мэдисон относились к свободе ассоциаций, соответственно, к самим ассоциациям, с осторожностью, поскольку видели определенную угрозу представительному правительству³⁷.

В качестве отдельного подхода к вопросу о взаимодействии гражданского общества с государством следует выделить советский. Ощутимое влияние на формирование советского подхода оказывали идеи К. Маркса, а именно – постепенный переход к обществу без государства (политически организованному обществу). Согласно марксистской концепции, государство является лишь временным институтом, осуществляющим управление, до тех пор, пока общество не созреет до такого уровня своего

³⁴ Ehrenberg J.R. Civil Society: The Critical History of an Idea (Second Edition), 2017, NYU Press: New York, 115 p.

³⁵ Ehrenberg J.R. Civil Society: The Critical History of an Idea (Second Edition), 2017, NYU Press: New York, P. 195.

³⁶ Туманова А.С. Концепции гражданского общества западных обществоведов XX века // Гражданское общество в России и за рубежом. М.: Юрист, 2013. Вып. 1. С. 11.

³⁷ Баженова О.И. Юридическое лицо в конституционном праве: проблемы теории: монография / О.И. Баженова – 2-е изд., испр. и доп. – Москва: МАКС Пресс, 2023. С. 412.

развития, чтобы общественные институты смогли получить государственные полномочия. Ученые указывают на то, что стремление советской доктрины к разрушению буржуазного общества, основанного на эгоистическом частном интересе, не приводило к отрицанию общественных объединений³⁸. Иными словами, закономерным этапом должен стать переход от государственного управления к общественному управлению. Подробнее о советской традиции понимания гражданского общества будет говориться в отдельном параграфе настоящей главы.

В Новейшее время гражданское общество начинает активно влиять на политические отношения. По мнению Ю.А. Тихомирова, на современном этапе наблюдается тенденция к переходу к более сбалансированной концепции взаимодействия гражданского общества с государством³⁹. Обратимся к работам современных исследователей.

В работе «Структурная трансформация публичной сферы»⁴⁰ известный социолог и философ XX века Ю. Хабермас оперирует понятием «общественности»⁴¹ в проблеме становления и развития категории «гражданское общество». В понимании философа «общественность» формировалась еще в XVIII веке и выражалась в форме дискуссионных клубов, кружков, кофеен и др., где люди могли свободно обмениваться своими взглядами по тем или иным волнующим их вопросам⁴². Ю. Хабермас рассматривает гражданское общество сквозь призму «всеобщего консенсуса»⁴³.

Американские социолог Эндрю Арато и политолог Джин Л. Коэн различают политическое и гражданское общество, отмечая, что первое

³⁸ Там же. С. 415.

³⁹ См.: Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10.

⁴⁰ См.: Habermas J. The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. Cambridge, 1989. 27 p.

⁴¹ Там же.

⁴² Там же.

⁴³ Гражданское общество Ю. Хабермаса – это «всеобщий консенсус, достигаемый в рамках рационального дискурса, в ходе которого каждый его участник, отставая собственный интерес, стремится совместить его с общим нормативным стандартом». См.: Флибверг Б. Хабермас и Фуко – теоретики гражданского общества // Социологические исследования. 2000. № 2. С. 127–136.

возникает на основе второго, чья роль не сводится исключительно к контролю⁴⁴. Э. Арато подчеркивает важность изучения взаимосвязи указанных уровней общественной жизни и ее роль для становления демократического общества⁴⁵. Задача гражданского общества заключается в оказании влияния на процессы, осуществляющиеся в рамках политического общества. Таким образом, в демократическом государстве «гражданское общество не противостоит государству, а влияет на него через «политическое» и «экономическое» общества»⁴⁶.

Марк М. Ховард полагает, что институты гражданского общества способствуют защите интересов обычных граждан при взаимодействии с органами власти⁴⁷. Ученый уверен, что при развитом гражданском обществе индивиды — члены общества могут добиться изменений или, наоборот, предотвратить нежелательные изменения, действуя через организации, создаваемые инициативно снизу, согласно принципам прямой демократии⁴⁸.

Известный англо-германский философ, социолог, политолог и общественный деятель Ральф Густав Дарендорф в работе «Современный социальный конфликт» видит сущность гражданского общества «в заполнении вакуума между государственной организацией и атомизированными индивидами структурами, которые придают смысл совместной жизни людей»⁴⁹. Для Дарендорфа гражданское общество — это общество «граждан в

⁴⁴ Э. Арато в своей статье отмечает следующее: «мы приняли различение гражданского и политического общества (имевшееся уже у Токвиля), чтобы иметь дело с двумя уровнями жизни общества, задействованными в процессах перехода и, как мы теперь понимаем, в демократических обществах вообще». См.: Арато Э. Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание - и направления для дальнейших исследований. – Полис. Политические исследования. 1995. № 3. С. 50-57.

⁴⁵ По мнению Э. Арато, «стабилизация демократии и ее будущие перспективы демократизации зависят от развития комплексной и обоюдной связи между гражданским и политическим». Там же.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Гражданское общество Ховарда – это «независимые и конституционно защищенные общественные организации, группы и ассоциации, добровольно созданные рядовыми гражданами». См.: Ховард М.М. Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе. М., 2009. С. 61.

⁴⁸ Там же. С. 51.

⁴⁹ Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы. - М.: РОССПЭН, 2002. С. 38.

полном смысле слова»⁵⁰. Для Дарендорфа гражданское общество состоит из множества организаций и институтов⁵¹.

Политолог и социолог Иэн Шапиро определяет гражданское общество как автономную сферу, в рамках которой «люди должны быть вольны сами, в рамках, определяемых демократическими регуляторами (а эти рамки не фиксируются раз навсегда, но со временем меняются) решать, какие блага им преследовать и каким образом»⁵². Роль государства, по мнению ученого, заключается «в структурировании того, что происходит в различных сферах гражданского общества и в отношениях между этими сферами»⁵³.

Таким образом, проблема взаимодействия гражданского общества и государства возникла вследствие становления капиталистических отношений и возникновения частных интересов. Наиболее отчетливо первый этап реального взаимодействия государства и общественных институтов наблюдается не в периоды Античности или Средневековья, а именно в Новое время. При этом по мере политического, социально-экономического развития государства и общества наблюдается новая тенденция по огосударствлению общественных институтов на фоне всеобщей бюрократизации управления.

Вследствие этого возникает и другая проблема – неэффективности государственного управления, которая стала толчком для начала первого этапа реформ государственной службы в Великобритании в 60-е гг. XX в. Наиболее полным образом данная проблематика была раскрыта в Фултонском докладе 1968 года. А.В. Оболонский, обращаясь к истории бюрократических реформ Великобритании XX в., отмечает, что центральной идеей Фултонского доклада стала профессионализация государственной службы, в частности, через вовлечение в процесс государственного управления на высокие должности представителей из бизнеса, научной среды и др.⁵⁴ Однако в целом

⁵⁰ Там же.

⁵¹ Ученый определяет гражданское общество как «творческий беспорядок из множества организаций и институтов, защищенных от посягательств государства (центра)». Там же. С. 61.

⁵² См.: Шапиро И. Демократия и гражданское общество // Полис. 1992. № 4. С. 17-29.

⁵³ Там же.

⁵⁴ Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. С. 65-66.

рекомендации доклада после многочисленных критических замечаний со стороны бюрократов были учтены лишь в незначительной степени⁵⁵.

Тем не менее, общий тренд в пользу реформирования государственной службы продолжился в период М. Тэтчер. Премьер-министр М. Тэтчер предпринимала поэтапные шаги по реформированию государственной службы, начав с постепенного сокращения расходов на бюрократию, а затем стала внедрять в государственное управление элементы рыночных отношений⁵⁶. Спустя некоторое время руководством страны были предприняты шаги по реализации новой программы реформирования системы государственной гражданской службы (*new public management*). Суть программы заключалась в том, чтобы передать на контрактной основе часть государственных функций частным организациям, в том числе общественным институтам, которые в рамках реализации государственной политики обязаны следовать изначально заданным для них инструкциям и находиться под контролем органов публичной власти⁵⁷.

В частности, на фоне реформ государственной службы в Великобритании в целом во второй половине XX в. начинается глобальная административная реформа, направленная на повышение эффективности бюрократии, в том числе посредством вовлечения общественных институтов в процесс государственного управления, выработки и проведения государственной политики, поскольку именно силы гражданского общества в ряде сфер общественных отношений могут работать эффективнее органов публичной власти. Таким образом, вопрос соотношения и взаимодействия гражданского общества и государства рассматривается с точки зрения решения проблемы неэффективности государственного управления.

Однако не менее важным вопросом остается недопущение огосударствления гражданского общества, поглощения его со стороны

⁵⁵ Там же.

⁵⁶ Там же. С. 67.

⁵⁷ Оболонский А.В. Государственная служба Великобритании: традиции и поиск новой парадигмы. Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С. 64.

государства при таком взаимодействии. Только при создании необходимых инструментов, обеспечивающих независимость общественных институтов, представляется возможным рассуждать не только о достижении целей эффективного государственного управления, благодаря вовлечению в этот процесс институтов гражданского общества, но и о сохранении их автономности.

§2. Круг институтов гражданского общества

Существует достаточно много определений понятия «институт гражданского общества». Например, институт гражданского общества понимается как направление деятельности граждан⁵⁸, способ коммуникации общества с государством⁵⁹, совокупность норм и правил (как формальных, так и неформальных), структурирующих взаимодействие между гражданским обществом и государством»⁶⁰. Кроме того, институт гражданского общества, по мнению А.В. Зайцева, это еще и совокупность процессов и процедур, способствующих выстраиванию взаимодействия между властью и гражданским обществом⁶¹.

Российское законодательство упоминает⁶² понятие «институт гражданского общества», но никак не раскрывает суть и признаки данной категории, что приводит к многочисленным вопросам и противоречиям в теории и в практике. Однако правовая наука выработала ряд признаков институтов гражданского общества, среди которых саморегулирование, автономность, единая цель, равноправие, добровольность и другие⁶³.

⁵⁸ См.: Шелудякова Т.В., Шелудякова Е.С. Историческая трансформация понятия гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 3.

⁵⁹ См.: Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10.

⁶⁰ Самородова Л.Л. Информационная функция институтов гражданского общества / Л. Л. Самородова, К. Л. Крутская // Вестник Кузбасского гос. техн. ун-та им. Т. Ф. Горбачева. 2011. № 1. С. 143.

⁶¹ Институционализация диалога государства и гражданского общества: компаративный анализ / А. В. Зайцев. – Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2014. С. 105.

⁶² Например, термин используется в статье 3 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» применительно к принципу сотрудничества государства с институтами гражданского общества в рамках реализации государственной политики в сфере противодействия коррупции.

⁶³ См., напр.: Никитина Е.Е. Система институтов гражданского общества в России: конституционно-правовой аспект // Журнал российского права. 2017. № 6 (246).

Согласно институциональному подходу, гражданское общество представляет собой «совокупность автономных и зависимых политических и неполитических социальных институтов»⁶⁴. Следуя указанному подходу, например, Л.Ю. Грудцына определяет институты гражданского общества как независимые общественные структуры, но в то же время допускает их функционирование при поддержке государства⁶⁵. Е.В. Галкина среди институтов гражданского общества выделяет негосударственные институты, включая общественные организации и движения, НКО, политические партии, фонды, ассоциации и другие⁶⁶.

Несмотря на общую схожесть подходов в определении круга институтов гражданского общества, существуют и другие мнения исследователей. Так, С.Н. Кожевников к институциональной структуре гражданского общества относит институт семьи, церкви, систему образования, научные и профессиональные объединения, ассоциации⁶⁷, А.Ю. Сунгурев⁶⁸ – добровольные объединения, Л.Ю. Грудцына⁶⁹ – общины, землячества и др., А.И. Будов⁷⁰ – церковь.

Д.Г. Шустров в структуре институтов гражданского общества выделяет две группы институтов. К первой группе автор относит объединения, включая семью, общественные объединения – юридические лица, средства массовой

⁶⁴ Гаврилов А.В. Государство и гражданское общество: функциональный анализ взаимодействия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007. С. 16.

⁶⁵ Ученый понимает под институтами гражданского общества «действующие независимо от государства или при поддержке последнего общественные структуры (объединившиеся по социальному, профессиональному и другим признакам), деятельность которых, во-первых, порождает правоотношения, направленные на реализацию и защиту индивидами своих прав и свобод, решение общих задач в сфере экономики, культуры и других областях общественной жизни, во-вторых, способна влиять на государственные институты и ограждать людей от необоснованного вмешательства данных институтов в общественную жизнь». См.: Грудцына Л.Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 15.

⁶⁶ Галкина Е.В. Гражданское общество в политическом пространстве современной России: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Краснодар, 2010. С. 28.

⁶⁷ Кожевников С.Н. Гражданское общество: понятие, основные признаки, предпосылки формирования в России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2002. № 1. С. 43.

⁶⁸ См.: Сунгурев А.Ю. Становление гражданского общества в Санкт-Петербурге и России // Общественные науки и современность. 1997. №3. С. 55-64.

⁶⁹ См.: Грудцына Л.Ю. Частная собственность и гражданское общество в России // Государство и право. 2008. № 6. С. 33-40.

⁷⁰ См.: Будов А.И. Национальные особенности и религиозный фактор в гражданской культуре России // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Социально-гуманитарные науки. 2005. №7 (47). С. 212-216.

информации и местное самоуправление, а вторая группа включает в себя ценности, на которых основывается гражданское общество (гуманизм, верховенство права, демократия, собственность, труд, плюрализм, солидарность и др.)⁷¹. С этой точки зрения гражданское общество можно рассматривать не только через институциональный подход, но и идеологический, т.е. как некую идею, доктрину или утопию⁷².

С.Н. Шевердяев определяет следующий круг институтов гражданского общества: добровольные негосударственные некоммерческие объединения граждан (общественные организации, движения, профсоюзы, союзы потребителей, политические партии и др.), а также другие формы объединения граждан, не требующие государственной регистрации, формирования имущества или вовсе не связанные с формализацией участия граждан в объединении (собрания по месту учебы, работы или места жительства и др.)⁷³. Вместе с тем ученый не относит к институтам гражданского общества органы местного самоуправления и профессиональные объединения (адвокатские, нотариальные и др. объединения), поскольку в деятельности первых «доминирует управленческая, а не коммуникативная функция, структура и порядок... работы копирует не корпоративную организацию объединений граждан, а организацию государственных органов», а профессиональные объединения подразумеваю обязательное членство⁷⁴. В свою очередь, С.Н. Шевердяев не относит семью к институтам гражданского общества, поскольку ее создание не связано с участием в общественной жизни⁷⁵. Ряд исследователей отделяют гражданское общество от семьи и рынка, поскольку последние представляют собой негражданские сферы жизни с присущими ей

⁷¹ Гражданское общество как гаранция политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы. Монография / Рук. авт. колл. и отв. редактор – д. ю. н., профессор Авакян С. А. – М.: Юстицинформ, 2015. С. 51.

⁷² Чернявский А.Г. Государство. Гражданское общество. Право: монография / А.Г. Чернявский, Л.Ю. Грудцина, Д.А. Пашенцев; под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.Г. Чернявского. М.: ИНФРА-М, 2017. С. 26.

⁷³ См.: Шевердяев С.Н. Перспективные направления развития категории гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16.

⁷⁴ Там же.

⁷⁵ Там же.

специфическими правилами и ценностями для продвижения общих интересов⁷⁶.

В правовой доктрине существуют споры насчет отнесения политических партий к кругу институтов гражданского общества. В качестве важнейшей цели политических партий выступает стремление к власти посредством участия в выборах. Некоторые ученые считают, что политическую партию, одержавшую победу на выборах, не следует относить к институтам гражданского общества, поскольку такая партия становится уже частью органов публичной власти⁷⁷.

Отечественное законодательство в сфере адвокатуры напрямую указывает на то, что адвокатура является институтом гражданского общества⁷⁸. Однако, представляется, что в данном конкретном примере не соблюдается один из основополагающих принципов функционирования гражданского общества, а именно добровольность и инициативность, поскольку институт адвокатуры во многом регулируется государственно-правовыми механизмами и является одним из направлений государственной политики в сфере юстиции.

Относительно местного самоуправления Н.С. Бондарь, напротив, включает в структуру институтов гражданского общества институты организации муниципальной власти (муниципальные представительные органы; главы муниципальных образований и др.)⁷⁹. Представляется, что в рамках местного самоуправления именно институт территориального общественного самоуправления (ТОС) по своей правовой природе можно отнести к системе институтов гражданского общества. ТОС как общественная

⁷⁶ См.: Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / Под ред. Л. И. Якобсона. М.: Вершина, 2008. С. 32; Гражданское общество в модернизирующейся России [Электронный ресурс]: аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества – CIVICUS» / Л.И. Якобсон, И.В. Мерсиянова, О.Н. Кононыхина и др. – Электрон. текст. дан. (2,6 Мб). – М.: НИУ ВШЭ, 2011. С. 7.

⁷⁷ Чернявский А.Г. Государство. Гражданское общество. Право: монография / А.Г. Чернявский, Л.Ю. Грудцина, Д.А. Пашенцев; под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.Г. Чернявского. М.: ИНФРА-М, 2017. С. 48.

⁷⁸ Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 23. Ст. 2102.

⁷⁹ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: Конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. Москва: НОРМА, 2008. С. 25.

структуре не наделена полномочиями органов публичной власти, хотя тесно связана с ними. Вместе с тем такая связь не подразумевает смешения с органами публичной власти, что, в конечном счете, позволяет судить об автономности и самостоятельности ТОС.

В качестве отдельного института гражданского общества ученые выделяют средства массовой информации⁸⁰. В информационном обществе средства массовой информации оказывают ощутимую роль в формировании мировоззрения и взглядов общества на общественно-политическую ситуацию в том или ином государстве. Средства массовой информации умело манипулируют процессами формирования общественного мнения⁸¹. О.В. Третьякова в качестве функций средств массовой информации выделяет участие в аккумулировании и выражении общественного мнения о проблемах в различных сферах общественных отношений с реализацией функции критики и контроля за действиями властей, а также осуществление диалога между социальными группами в целях обсуждения вопросов общественного значения⁸². При этом СМИ могут стать полноценными институтами гражданского общества лишь при сохранении своей независимости и автономности от вмешательства государства. Вместе с тем автономность средств массовой информации является в некоторой степени правовой фикцией, убежден В.В. Гриб⁸³. Отчасти это справедливое замечание, поскольку независимость следует рассматривать шире и принимать во внимание не только зависимость от органов власти, но и от иных лиц,

⁸⁰ См.: Бударина К.А. Роль института масс-медиа как основного коммуникатора между гражданским обществом и государственными структурами // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 3; Гриб В.В. СМИ как институт гражданского общества // Информационное право. 2014. № 10; Сусликов С.А. Средства массовой информации – институт гражданского общества // Российский юридический журнал. 2007. № 3; Тихонов В.Ю. Средства массовой информации как институт формирующегося гражданского общества в России (конституционно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; Третьякова О.В. Средства массовой информации как элемент структуры гражданского общества // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота. 2011. № 5. Ч. 2.

⁸¹ См.: Habermas J. Strukturwandel der Offentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Neuwied, 1962.

⁸² Третьякова О.В. Указ. Соч. С. 190.

⁸³ Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации. С. 128.

например, учредителей СМИ. В связи с этим в правовой науке проблема обеспечения независимости и объективности СМИ, а также борьбы с их огосударствлением до сих остается нерешенной. СМИ имеют двойственную правовую природу в зависимости от своего собственника, а именно, с одной стороны, это государственно-общественные структуры, а с другой – общественно-коммерческие⁸⁴. По этой причине в ряде стран используется концепция публично-правового (общественного) телевидения, согласно которой в состав управляющего органа СМИ входят известные общественные деятели⁸⁵.

Предложенное Х. Анхайером понятие гражданского общества выводило феномен гражданского общества за пределы семьи, государства и рынка⁸⁶. Затем это определение корректировалось и в результате из него было исключено указание на организации и институты⁸⁷. Таким образом, в определении акцент сместился в сторону самоорганизации людей. Представляется, что на международном уровне исследователи придерживаются широкого понимания круга составляющих компонентов гражданского общества, к которым относятся не только разновидности организаций, входящих в стройную институциональную систему гражданского общества, но и другие формы самоорганизации граждан, например, те же собрания по месту работы и жительства или сбор подписей в поддержку общественно значимой инициативы.

К институтам гражданского общества относятся и общества взаимопомощи, которые еще в XIX и в начале XX века в Британии играли ведущую роль в сфере социального обеспечения. Об этих уникальных формах самоорганизации написал Д. Грин. Автор характеризует общества взаимопомощи как самоуправляющиеся ассоциации, деятельность которых

⁸⁴ См.: Шевердяев С.Н. Перспективные направления развития категории гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16.

⁸⁵ На основе данной концепции функционируют Би-би-си (Великобритания), АРД и ЦДФ (ФРГ), РАИ (Италия) и другие. Там же.

⁸⁶ Anheier H.K., Carlson L. The civil society diamond. Op. cit. 3 p.

⁸⁷ Там же.

направлена на оказание материальной помощи членам ассоциации⁸⁸. Общества взаимопомощи отличались от благотворительных организаций тем, что люди объединялись в группы не для оказания помощи другим, а именно членам своей группы. Таким образом, члены обществ взаимопомощи брали на себя обязательства в случае необходимости оказывать друг другу поддержку в сфере социального обеспечения (выплаты по болезни, оказание медицинской помощи, пособия на похороны и т.д.), поскольку каждый член ассоциации осуществлял взносы в общий фонд. Общества взаимопомощи быстро разрастались из небольших клубов в общенациональные ассоциации. Общества взаимопомощи создавались в дореволюционной России для оказания материальной помощи людям, поскольку в те времена отсутствовала государственная система социального обеспечения⁸⁹. Общества взаимопомощи оказывали поддержку в виде выдачи ссуд, пенсий утратившим трудоспособность, создавали библиотеки и многое другое⁹⁰.

Ошибочным представляется отнесение к институтам гражданского общества институты непосредственной демократии (выборы, референдумы, сходы граждан, митинги, собрания и другие)⁹¹. Е.Е. Никитина считает, что указанные институты не имеют своей структурной организации, являясь скорее процессуальной формой проявления деятельности институтов гражданского общества, несмотря на общность целей и добровольность участия и реализации⁹².

В отдельную группу институтов следует относить так называемые институты, аккумулирующие и объединяющие институты гражданского общества, а также тесно с ними сотрудничающие (Общественная палата

⁸⁸ Грин Д.Дж. Возвращение в гражданское общество: Социальное обеспечение без участия государства / Пер. с англ. М.: Новое издательство, 2009. С. 220.

⁸⁹ Гражданское общество в модернизирующейся России [Электронный ресурс]: аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества – CIVICUS» С. 13.

⁹⁰ Там же. С. 14.

⁹¹ Никитина Е.Е. Конституционно-правовые основы институционализации гражданского общества в Российской Федерации: монография / Е.Е. Никитина. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019. С. 158.

⁹² Там же.

Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации и др.). В литературе мнения ученых относительно их правовой природы расходятся. Некоторые исследователи⁹³ считают, что указанные структуры являются институтами гражданского общества, а другие – институтами, содействующими⁹⁴ формированию гражданского общества, государственно-общественными формированиями⁹⁵. Однако представляется, что указанные институты являются именно объединяющими институтами гражданского общества, а не формирующими их, поскольку государственная политика в сфере гражданского общества должна осуществляться без посягательств на его автономию.

На сегодняшний день универсальных критериев, по которым те или иные институты могли бы быть включены в структуру гражданского общества, не существует. Концепция структуры гражданского общества постоянно переосмысливается и перестраивается с учетом образования новых институтов и субъектов сферы гражданского общества⁹⁶. Не исключается, что в будущем будут создаваться различные гибридные организационные формы гражданского общества, которые могут отличаться от традиционных представлений о сотрудничестве и солидарности, занятые более широким спектром межсекторных партнерств и альянсов⁹⁷.

Отдельное внимание следует уделить бизнес-объединениям (союзам и ассоциациям), которые выступают в организационно-правовой форме некоммерческих организаций, однако представляют интересы коммерческих

⁹³ См. напр.: *Искаков И.Ж.* Гражданское общество и его институты в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004.

⁹⁴ См.: *Грудцына Л.Ю.* Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009; *Никитина Е.Е.* Конституционно-правовые основы институционализации гражданского общества в Российской Федерации: монография / Е.Е. Никитина. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019; *Чернявский А.Г.* Государство. Гражданское общество. Право: монография / А.Г. Чернявский, Л.Ю. Грудцына, Д.А. Пашенцев; под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.Г. Чернявского. М.: ИНФРА-М, 2017.

⁹⁵ *Васильев С.А.* Государственно-общественные формирования как субъекты конституционно-правовых отношений // *Lex Russica*. 2017. № 1. С. 154.

⁹⁶ *Edwards M.* Introduction: Civil Society and the Geometry of Human Relations / The Oxford Handbook of Civil Society by Michael Edwards (ed.). Oxford: Oxford University Press, 2011. 13 р.

⁹⁷ Там же.

компаний. Бизнес-объединения являются одними из ключевых субъектов, участвующих в выработке государственной политики. Их работа напрямую связана с представлением интересов бизнеса в диалоге с органами публичной власти в процессе принятия последними политических решений в рамках законодательного регулирования вопросов, отражающихся на условиях ведения предпринимательской деятельности. С одной стороны, когда коммерческие организации объединяются в бизнес-ассоциации, то их объединение по смыслу законодательства обретает форму некоммерческой организации, цель которой заключается в осуществлении лоббистской деятельности в интересах отдельных коммерческих компаний или целой предпринимательской отрасли. В этой связи существуют риски того, что такие объединения коммерческих юридических лиц будут использовать организационно-правовую форму некоммерческой организации для того, чтобы скрыть исходные коммерческие интересы. С другой стороны, подобные объединения можно считать институтами гражданского общества, поскольку в основе их деятельности лежат интересы частного капитала (частные интересы), которые претендуют на внимание со стороны государства, то есть взаимодействие в рамках общественно-политической сферы. Частные интересы и частная собственность способствуют обретению гражданами своей свободы и независимости, а независимые граждане, в свою очередь, составляют ядро гражданского общества⁹⁸. Конечными бенефициарами коммерческих организаций также являются независимые лица, имеющие свои частные интересы. Коммерческие компании в отдельности не являются институтами гражданского общества, однако в том случае, когда у них появляются общие частные интересы с претензией на диалог с государством, то они начинают объединяться в союзы и ассоциации (в общественный институт) для колективного отстаивания своих интересов в публичной сфере.

⁹⁸ Гражданское общество: истоки и современность / Науч. ред.проф. И. И. Кальной, доц. И. Н. Лопушанский. 3-е изд., перераб. и доп. — СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. С. 104.

Таким образом, в юридической науке среди ученых нет консолидированной позиции насчет содержательного наполнения круга институтов гражданского общества. Тем не менее, основываясь на существующих теоретических подходах можно предложить следующие группы институтов гражданского общества с учетом современного состояния общественно-политических отношений в России:

1) в зависимости от активности участия в общественно-политической жизни страны:

- институты гражданского общества, активно вовлеченные в общественно-политическую повестку и оказывающие влияние на ее формирование (например, политические партии; общественно-государственные и государственно-общественные некоммерческие организации; некоммерческие организации, созданные в целях выполнения поставленных государством перед ними задач);

- институты гражданского общества, не вовлеченные или частично вовлеченные в общественно-политическую повестку и не оказывающие влияния на ее формирование (общественные объединения, не ставящие перед собой в качестве основной цели участие в общественно-политической жизни страны и ориентированные на решение отдельных социально значимых проблем);

2) в зависимости от сферы деятельности:

- институты гражданского общества, уставная деятельность которых реализуется преимущественно в социальной сфере (например, профессиональные союзы; социально-ориентированные НКО, оказывающие поддержку лицам, страдающим различными заболеваниями, пожилым, детям, бездомным животным и другим; благотворительные организации, благотворительные фонды, добровольческие (волонтерские) объединения);

- институты гражданского общества, деятельность которых реализуется в политической сфере (политические партии);

– институты гражданского общества, деятельность которых реализуется в экономической и предпринимательской сфере (например, бизнессообщества: Торгово-промышленная палата Российской Федерации, общероссийская общественная организация «Деловая Россия» и др.);

– институты гражданского общества, деятельность которых реализуется в культурной и духовной сфере (например, религиозные организации⁹⁹; национально-культурные автономии¹⁰⁰; другие некоммерческие организации, функционирующие в схожих сферах общественных отношений);

3) в зависимости от объединяющего фактора:

– институты гражданского общества, объединенные одним или несколькими отдельно взятыми личностями-лидерами (политическая партия «одного лидера»; общественное объединение, созданное по инициативе одного лидера общественного мнения и (или) в целях его продвижения в общественно-политической сфере);

– институты гражданского общества, объединенные сразу несколькими лицами и (или) организациями в целях достижения и отстаивания интересов группы лиц или неопределенного круга лиц;

4) в зависимости от наличия или отсутствия координирующей роли (роли консолидации общественных институтов):

– институты гражданского общества, играющие специфическую координирующую роль в рамках гражданского общества (Общественная палата Российской Федерации¹⁰¹; общественные палаты субъектов Российской Федерации; общественные объединения (ассоциации и союзы некоммерческих организаций), объединяющие другие некоммерческие

⁹⁹ См.: Федеральный закон от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.

¹⁰⁰ См.: Федеральный закон от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2965.

¹⁰¹ Например, С.А. Авакян называет Общественную палату РФ органом консолидации сил гражданского общества и влияния на органы государства. См.: Авакян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С. А. Авакян. - 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. Т. 1. С. 491.

организации, общественные объединения и представляющие их общие интересы);

– институты гражданского общества, не играющие специфической координирующей роли в рамках всего гражданского общества или его отдельной части (общественные объединения, выступающие в самостоятельном качестве);

5) в зависимости от наличия организационно-правовой формы:

– институты гражданского общества, которые приобрели предусмотренную законодательством одну из организационно-правовых форм (правовой статус юридического лица)¹⁰²;

– институты гражданского общества, не имеющие определенную на законодательном уровне организационно-правовую форму¹⁰³;

6) в зависимости от участия органов публичной власти в делах институтов гражданского общества:

– институты гражданского общества с участием государства (общественно-государственные и государственно-общественные объединения)¹⁰⁴;

– институты гражданского общества без участия государства.

7) в зависимости от территории функционирования:

¹⁰² Например, общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия. См.: статья 7 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

¹⁰³ К данной категории институтов гражданского общества следует отнести неформальные и неоформленные в рамках предусмотренных законодательством Российской Федерации организационно-правовых форм объединения граждан, например, различные общества или кружки по интересам. Однако на каком-то уровне своего развития, преследуя цели по защите своих интересов и участию в выработке и проведении государственной политики, имеющей отношение к их интересам, такие неформальные объединения могут обрести необходимую организационно-правовую форму.

¹⁰⁴ Таким образом, социальная реальность гражданского общества современной России показывает, что внегосударственный порядок образования и функционирования не является обязательным критерием институтов гражданского общества. В связи с этим следует не согласиться с мнением некоторых ученых в отношении вопроса о критериях институтов гражданского общества. Например, см.: Никитина Е.Е. Система институтов гражданского общества в России: конституционно-правовой аспект // Журнал российского права. 2017. № 6 (246). С. 45.

- общественные институты, деятельность которых осуществляется на федеральном уровне (например, общероссийские общественные объединения);
- общественные институты, деятельность которых осуществляется на межрегиональном или региональном уровне (например, межрегиональные или региональные общественные объединения);
- общественные институты, деятельность которых осуществляется на местном или локальном уровне (например, местные общественные объединения, территориальное общественное самоуправление, территориальные (местные) профсоюзные организации, собрания и конференции работников).

Выше были приведены наиболее часто встречающиеся примеры групп общественных институтов. Однако сам по себе круг институтов гражданского общества не носит исчерпывающий характер. Представляется, что научному сообществу необходимо продолжить дискуссию по определению ключевых признаков институтов гражданского общества и принципов функционирования гражданского общества, в частности, во взаимодействии с государством, поскольку в указанных вопросах до сих пор недостаточно определенности.

§3. Становление и развитие гражданского общества в России

Внутри научного сообщества вопрос о становлении гражданского общества в России носит дискуссионный характер. Споры среди ученых вызваны отсутствием определенности и единогласия в вопросе о точке отсчета, с которой в России началось становление гражданского общества. Так, одни исследователи склоняются к позиции, согласно которой гражданское общество зародилось еще в Древней Руси. В качестве популярного аргумента приводится существование в Древней Руси такого органа демократического управления как вече – «верховный орган племенного союза»¹⁰⁵. С подобной

¹⁰⁵ Фроянов И.Я., Дворниченко А.Ю. Города-государства Древней Руси. - Л., 1988. С. 29.

позицией трудно не согласиться, поскольку в те времена вече действительно объединяло людей для решения насущных проблем города и обладало функциями, позволяющими судить о нем как о демократическом органе власти. К таким функциям можно отнести решение вопросов войны и мира, избрание князей¹⁰⁶. Другие считают, что гражданское общество в России стало формироваться в эпоху просвещенного абсолютизма в период правления Екатерины II¹⁰⁷. С подобной позицией также можно согласиться, поскольку именно в этот исторический период в России появились многочисленные общественные организации, ассоциации. В эпоху просвещенного абсолютизма в России «оформляется система добровольных ассоциаций, но и складывается правовая основа для самоорганизации; появляется своего рода идеологический аспект самоорганизации граждан, признававший ценность объединения людей в деле разрешения проблем населения, отстаивания гражданских прав и свобод»¹⁰⁸. К наиболее популярным общественным объединениям в то время относились Вольное экономическое общество, учрежденное соответствующим указом Екатерины II, Английские клубы в Москве и Петербурге и многие другие.

Идеи общественного договора, договорного происхождения государства, естественных прав также получили свое развитие в России, в частности, благодаря Русской Правде П.И. Пестеля: «Всякое соединение нескольких человек для достижения какой-либо цели называется обществом»¹⁰⁹. Целью такого объединения было удовлетворение общественных нужд. О гражданском обществе рассуждали представители русского анархизма. Так, М. Бакунин в своих работах поддерживал создание гражданского общества «свободным соединением народных ассоциаций, общин, волостей, областей снизу вверх, сообразно народным потребностям и инстинктам»¹¹⁰. В начале XX века в

¹⁰⁶ Там же. С. 63.

¹⁰⁷ Харитонова Е.Г., Шулус А.А. Генезис идеи гражданского общества в контексте зарубежной и отечественной научной мысли // Гражданское общество в России и за рубежом. 2022. № 1. С. 3.

¹⁰⁸ Там же.

¹⁰⁹ Избранные социально-политические и философские произведения декабристов. Т. 2. - М., 1951. С. 73.

¹¹⁰ Бакунин М.А. Государственность и анархия. Избранные сочинения. Т. 1. – П., 1919. С. 239.

Российской империи осуществляли деятельность различные общественные организации в сфере образования, культуры, социального обеспечения. Общественные организации функционировали на основе Временных правил об обществах и союзах 1906 года¹¹¹.

Особый интерес для науки представляет советская традиция понимания гражданского общества, а также особенностей его взаимодействия с государством. В основе советской традиции были марксистские идеи о необходимости борьбы с буржуазией, поэтому и само понятие «гражданское общество» не пользовалось особой популярностью, поскольку ассоциировалось с обществом буржуазным. Тем не менее, государство не отрицало существование общественных объединений, и, напротив, придавало им важное значение в политической жизни¹¹².

Ученые отмечали, что в широком смысле слова механизм Советского социалистического государства представляет собой систему как государственных, так и общественных организаций¹¹³. Ц.А. Ямпольская утверждает, что общественные институты являются надстроичными учреждениями, которые имели совместно с органами государственной власти общую задачу по построению коммунистического общества¹¹⁴.

Советские конституции закрепляли право на объединение. Так, в 126-й статье Конституции СССР 1936 года было провозглашено право на объединение в общественные организации, например, профессиональные союзы, кооперативные объединения, организации молодежи и др. В то же время «руководящим ядром»¹¹⁵ всех общественных и государственных

¹¹¹ См.: Ануфриев Н.П. Правительственная регламентация образования частных обществ в России // Вопросы административного права. М., 1917. Кн. 1. С. 15-44.

¹¹² Общественные объединения играли роль «важной политической составляющей общества, призванной по результатам экономических достижений – утвердить общественного человека обеспечить переход общества к новому (безгосударственному) состоянию». См.: Баженова О.И. Юридическое лицо в конституционном праве: проблемы теории: монография / О.И. Баженова – 2-е изд., испр. и доп. – Москва: МАКС Пресс, 2023. С. 415.

¹¹³ Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период / Ямпольская Ц.А.; Отв. ред.: Коток В.Ф. - М.: Изд-во АН СССР, 1954. С. 6.

¹¹⁴ Там же. С. 7.

¹¹⁵ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5

организаций трудящихся была Всесоюзная коммунистическая партия (большевиков). Согласно статье 51 Конституции СССР 1977 года в соответствии с целями коммунистического строительства граждане СССР имеют право объединяться в общественные организации, способствующие развитию политической активности и самодеятельности, удовлетворению их многообразных интересов¹¹⁶.

Общественные институты также активно участвовали в работе над государственной политикой. Например, комсомольские организации участвовали в мониторинге за трудоустройством молодежи¹¹⁷, а спортивные общества занимались физическим воспитанием граждан¹¹⁸. В целом в советское время ученые не считали, что передача общественным институтам некоторых функций государственных органов меняет их природу и приводит к их огосударствлению¹¹⁹. Напротив, по мнению ученых, подобный формат вовлечения общественных институтов в процесс управления делами государства способствует демократизации и повышению их роли в жизни государства¹²⁰.

Таким образом, доминирующую роль в советской системе институтов гражданского общества играла КПСС. Современные исследователи отмечают, что в советский период все же наблюдается огосударствление общественных объединений, а централизация управления фактически превращала их в

декабря 1936 г.) // СПС «Гарант». URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/ (дата обращения: 19.01.2023).

¹¹⁶ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) // СПС «Гарант». URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/ (дата обращения: 19.01.2023).

¹¹⁷ См.: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 сентября 1957 г. «О вовлечении в промышленное и сельскохозяйственное производство молодежи, окончившей средние общеобразовательные школы». URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/355258-postanovlenie-tsk-kpss-i-soveta-ministrov-sssr-12-sentyabrya-1957-g-o-vovlechenii-v-promyshlennoe-i-selskohozyaystvennoe-proizvodstvo-molodezhi-okonchivshey-srednie-obscheobrazovatelnye-shkoly> (дата обращения: 20.05.2025).

¹¹⁸ Ямпольская Ц.А. Общественные организации и развитие советской социалистической государственности, М., 1965. С. 61.

¹¹⁹ Там же. С. 100.

¹²⁰ Там же. С. 119.

государственные ведомства с вертикальной иерархической структурой власти¹²¹.

Понятие «гражданское общество» в период семидесятилетнего существования советского государства практически не использовалось в преподавании теории государства и права, в научных исследованиях иной направленности. С.Н. Кожевников полагает, что это объясняется расхождением социалистической действительности, основанной на жестокой иерархии, в целом с концепцией гражданского общества»¹²². С.Н. Шевердяев справедливо указывает на отсутствие необходимости в развитии концепции гражданского общества, поскольку на тот момент преобладало единство советского общества во главе с единственной партией¹²³. Тем не менее, справедливо ради нужно отметить, что общественные организации вовсе не исчезли из общественно-политической жизни советского общества. Еще в 30-е гг. XX в. наблюдался рост общественных объединений разной направленности, в рамках которых граждане имели возможность проявить свою активную жизненную позицию и навыки самоуправления¹²⁴.

Наследие советской государственной политики в сфере некоммерческого сектора способствовало развитию концепции гражданского общества в России на основе этатистской модели с преобладающей ролью сильного государства, замыкающего на себе заботу почти о всех функциях по управлению государственными и общественными делами¹²⁵.

¹²¹ Некоммерческие организации в международном и национальном праве: монография / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, С.В. Чиркина; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Проспект, 2020. С. 191.

¹²² Кожевников С.Н. Гражданское общество: понятие, основные признаки, предпосылки формирования в России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2002. № 1. С. 39.

¹²³ См.: Шевердяев С.Н. Перспективные направления развития категории гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16.

¹²⁴ Например, в СССР активно функционировали такие организации как Всесоюзное общество «Знание», Общество Красного Креста и Красного Полумесяца СССР и другие. См.: Никитина Е.Е. Конституционно-правовые основы институционализации гражданского общества в Российской Федерации: монография / Е.Е. Никитина. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019. С. 89.

¹²⁵ Никитина Е.Е. Конституционно-правовые основы институционализации гражданского общества в Российской Федерации: монография / Е.Е. Никитина. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019. С. 91.

Возрождение гражданского общества в современной России связано с проводившимися в 80-х и 90-х гг. XX в. социально-экономическими и общественно-политическими преобразованиями. Существовало мнение, что гражданские структуры способны скрепить разваливающееся государство и взять на себя часть государственных функций, связанных с предоставлением населению ряда услуг¹²⁶. В это время ученые стали активно изучать работы зарубежных исследователей, посвященные проблемам гражданского общества. Отечественные исследователи формировали авторское понимание гражданского общества. В период проведения важных экономических реформ в сфере гражданского общества наблюдалось понижение политизированности общественных объединений. Закон СССР «Об общественных объединениях»¹²⁷ позволил гражданам без особых препятствий в результате свободного волеизъявления создавать любые общественные объединения, разумеется, кроме тех, которые напрямую запрещались законом и преследовали цели по насильственному изменению конституционного строя, нарушению единства территории СССР и др.

С начала 90-х гг. XX столетия наблюдается тенденция по возрождению дискуссий о соотношении государства и гражданского общества. Некоторые исследователи продолжают воспринимать гражданское общество в качестве независимого от государства правового института. Так, С.Н. Кожевников определяет гражданское общество как «самодостаточную, непосредственно не зависящую от государства сферу общественных отношений, которой свойственно то, что индивидуальное, коллективное и государственное находятся в сбалансированном состоянии» и как «систему самостоятельных и

¹²⁶ См.: Заболотная Г.М. Социальный и политический капитал гражданского общества в условиях посткоммунистического перехода: региональный аспект // Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия. Москва: Изд-во РОССПЭН, 2008.

¹²⁷ В соответствии со статьей 1 Закона СССР «Об общественных объединениях» общественными объединениями признавались политические партии, массовые движения, профессиональные союзы, женские, ветеранские организации, организации инвалидов, молодежные и детские организации, научные, технические, культурно - просветительские, физкультурно - спортивные и иные добровольные общества, творческие союзы, землячества, фонды, ассоциации и другие объединения граждан. См.: Закон СССР от 09 октября 1990 года № 1708-1 «Об общественных объединениях» // СПС «КонсультантПлюс».

независимых институтов и отношений, которые призваны способствовать реализации интересов индивидов и коллективов¹²⁸.

Отечественные сторонники либерально-демократической концепции гражданского общества делают акцент на свободу человека, личности. По мнению ученых, гражданское общество является средой, в которой человек способен реализовать свой потенциал и защищать принадлежащие ему права и свободы. Р.Т. Мухаев понимает под гражданским обществом «способ социальной жизни, основанный на праве и демократии»¹²⁹. В.П. Пугачев и А.И. Соловьев – «общественное устройство, при котором человеку гарантируется свободный выбор форм его экономического и политического бытия, утверждаются права человека, обеспечивается идеологический плюрализм»¹³⁰. По В.И. Леушину и В.Д. Перевалову, гражданское общество – это «свободное демократическое правовое общество, ориентированное на личность, обеспечивающее свободу творческой (предпринимательской) деятельности, создающее возможность реализации прав человека и гражданина»¹³¹. К.С. Гаджиев понимает под гражданским обществом некую систему автономных от государства институтов и межличностных отношений, которые в качестве своей цели преследуют создание необходимых условий для самореализации отдельной личности или их объединений¹³². По мнению ученного, с помощью такой самореализации достигается удовлетворение частных и коллективных потребностей¹³³.

Многие ученые в основе гражданского общества закладывают его качественные характеристики. Так, А.Н. Аринин в своих работах подразумевает под гражданским обществом «общество с развитыми экономическими, политическими, правовыми, культурными отношениями

¹²⁸ Кожевников С.Н. Гражданское общество: понятие, основные признаки, предпосылки формирования в России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2002. № 1. С. 39.

¹²⁹ См.: Мухаев Р.Т. Политология. Учебник. – М., 2000. С. 175-185.

¹³⁰ Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. Учебник. – М., 2001. С. 258-259.

¹³¹ Леушин В.И., Перевалов В.Д. Гражданское общество и правовое государство // Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М., 2000. С. 93.

¹³² Гаджиев К.С. Основы политологии: программа-концепция // Мировая экономика и международные отношения. - М., 1992. № 10. С. 25.

¹³³ Там же.

между его членами, независимое от государства, но взаимодействующее с ним»¹³⁴. Для Н.И. Матузова гражданское общество – это «более высокая ступень в развитии социальной общности, мера его зрелости, разумности, справедливости, человечности»¹³⁵. О качественном уровне развития гражданского общества рассуждает также С.А. Авакьян¹³⁶.

Представители политологической науки также упоминают о существовании тесной связи между гражданским обществом и государством¹³⁷. Ученые отмечают, что при таком подходе к определению гражданское общество априори не может быть изолировано от государства, напротив, общественные институты в таком случае совместно с государственными институтами выстраивают между собой определенные структурные горизонтальные связи практически во всех сферах общественных отношений¹³⁸.

В продолжение развития концепции гражданского общества как определенного качественного состояния развития общества С.Н. Шевердяев приводит следующее определение: «Гражданское общество – это такое состояние развития относительно независимой от государства и экономики части публичной сферы общества, в котором граждане мобилизованы для беспрепятственного выражения активной жизненной позиции по насущным общественным интересам с помощью добровольных ассоциаций и любых

¹³⁴ Аринин А.Н. Зрелость гражданского общества – основа устойчивого развития и безопасности России // Современная российская цивилизация. М.: ИФГО, 2000. С. 90–91.

¹³⁵ Матузов Н.И. Гражданское общество: сущность и основные принципы // Правоведение. 1995. № 3. С. 84.

¹³⁶ С.А. Авакьян отмечает, что гражданское общество – это «общество сознательных граждан и активных участников общественных процессов; в нем существует внутреннее единство во имя стратегических социальных и политических целей, когда нет условий непримиримой конфликтности различных общественных слоев, групп, сил; предполагается наличие общественных дел и самостоятельных общественных механизмов управления ими; общество не противопоставляется государству, а исходит из потребности в конструктивном взаимодействии с ним; общество проявляет максимальное внимание к человеку, его личным заботам и проблемам, воспитывает граждан в духе сочетания индивидуальных и общественных интересов». См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С. А. Авакьян. - 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. Т. 1. С. 490.

¹³⁷ Исследователи определяют гражданское общество как «систему общественных институтов, выражющую разнообразные потребности, интересы и ценности членов общества, активно взаимодействующую с государством, правящими элитами и дающую человеку возможность реализовать свои гражданские права». См.: Современная российская политика: политические отношения, институты, процессы / под общ. ред. В. И. Коваленко. – Москва: Издательство Московского университета, 2020. С. 94.

¹³⁸ Там же.

других инструментов»¹³⁹. Н.А. Богданова отмечает такие важные характеристики гражданского общества, как открытость и динамичность перечня институтов гражданского общества, куда относятся, в т.ч. формальные и неформальные объединения, а также цель взаимодействия институтов, выражаясь в реализации как частных, так и публичных интересов в различных сферах общественных отношений¹⁴⁰.

Отечественным исследователям феномена «гражданское общество» удалось сформулировать некоторые основополагающие принципы, на основе которых возможно последующее развитие отечественной концепции гражданского общества.

1. Принцип автономности и самоуправляемости¹⁴¹ институтов гражданского общества

Идея автономности и самоуправляемости институтов гражданского общества подразумевает недопустимость вмешательства государства в лице органов публичной власти во внутренние дела гражданского общества. Однако полное исключение участия государства в жизни гражданского общества не представляется возможным, поскольку для полноценного функционирования институтов гражданского общества требуется создание системы правовых гарантий, а также экономических и организационных основ деятельности гражданского общества.

2. Принцип транспарентности, вариативности и динаминости структуры институтов гражданского общества

Данный принцип означает, что перечень институтов гражданского общества носит открытый и неисчерпывающий характер, поскольку с усложнением общественных отношений гражданское общество со временем

¹³⁹ См.: Шевердяев С.Н. Перспективные направления развития' категории гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16.

¹⁴⁰ Богданова Н.А. Общество как объект конституционно-правового регулирования / Конституционные основы экономических и социальных отношений. Конституционная юстиция: матер. IV Всерос. науч. конф. По конституционному праву (31 марта – 1 апреля 2006 г.). СПб., 2006. С. 42.

¹⁴¹ См.: Чернявский А.Г. Государство. Гражданское общество. Право: монография / А.Г. Чернявский, Л.Ю. Грудцына, Д.А. Пашенцев; под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.Г. Чернявского. М.: ИНФРА-М, 2017.

может испытывать определенную потребность в дополнении своей структуры новыми институтами.

3. Принцип независимости и равноправия институтов гражданского общества

Независимость институтов гражданского общества и их равноправие следует из природы горизонтальных кооперационных связей, в рамках которых институты гражданского общества осуществляют свою деятельность на равных началах. С.Н. Шевердяев справедливо отмечает, что с институциональной точки зрения гражданское общество основано на сетевой взаимосвязи равноправных ассоциаций с одной лишь иерархией – «иерархией авторитетности мнений»¹⁴². Стоит отметить, что в рамках подобных горизонтальных кооперативных связей вести речь о достаточно развитом и зрелом гражданском обществе приходится только тогда, когда институты гражданского общества способны вступить в свободный публичный диалог, в котором осуществляется беспрепятственное обсуждение общественно значимых вопросов с учетом противоположных точек зрения.

4. Принцип добровольного и инициативного¹⁴³ формирования институтов гражданского общества

В соответствии с указанным принципом институты гражданского общества должны формироваться в инициативном порядке «снизу», а участие граждан в общественной жизни должно осуществляться на добровольной основе. При этом полностью не исключается участие государства в процессе формирования и развития институтов гражданского общества. Вместе с тем такое участие должно осуществляться лишь на стадии становления институтов в качестве некой поддержки, а последующая их деятельность должна осуществляться самостоятельно. В противном случае инициативность

¹⁴² См.: Шевердяев С.Н. Перспективные направления развития категории гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. 2007. №16 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴³ Чернявский А.Г. Государство. Гражданское общество. Право: монография / А.Г. Чернявский, Л.Ю. Грудцына, Д.А. Пашенцев; под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.Г. Чернявского. М.: ИНФРА-М, 2017.

институтов гражданского общества будет сведена к минимуму, что приведет к их формальному образованию и функционированию.

5. Принцип свободы личности

Свобода подразумевает автономию личности, выражющуюся в возможности распоряжения своими действиями. В рамках гражданского общества свобода личности является основой для самоорганизации граждан, в частности, посредством реализации права на объединение и права на обращение в органы публичной власти. Кроме того, свободная личность обладает всеми возможностями для участия в составе конкретного института гражданского общества в выработке и проведении государственной политики.

Представляется также не менее важным остановиться на вопросе о конституционализации гражданского общества, который в рамках общей тенденции по либерализации общественных отношений стал предметом бурных обсуждений, особенно в работе Конституционной комиссии в 90-е годы¹⁴⁴. Предложения по включению в текст Конституции категории «гражданское общество» с последующим его раскрытием вызвали в свое время дискуссии среди политиков, общественных деятелей и ученых. Изначально в проекте Основного закона содержался отдельный раздел о гражданском обществе, однако через некоторое время работы Конституционной комиссии данный раздел все же был исключен. Тем не менее, проблема до сих пор активно обсуждается в обществе, в том числе в научных кругах.

Инициативы по включению в текст проекта Основного закона отдельного раздела о гражданском обществе были связаны с идеей о том, что сама по себе Конституция является формой общественного договора между государством, личностью и самим гражданским обществом. Следовательно, Конституция – это закон общества и государства, а не только государства¹⁴⁵.

¹⁴⁴ См.: Багирян Г.А. Формирование конституционных основ гражданского общества: конституционные проекты 90-х гг. в свете конституционной реформы 2020 г. // Гражданское общество в России и за рубежом. 2024. № 3.

¹⁴⁵ См.: Румянцев О.Г. Новая Конституция для России: наши подходы // Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 4—19.

Члены Конституционной комиссии полагали, что роль государства должна сводиться к осуществлению функций агента общества, правомочного решать лишь тот спектр вопросов, который закреплен народом за государством¹⁴⁶. В системе отношений «личность – общество – государство» авторы проекта Основного закона предлагали ориентироваться не только на вопросы государственного устройства, но и общественного. По мнению Е.И. Колюшина, конституционное право, определяя статус общества, стремится не к огосударствлению, а к его развитию в рамках правового русла¹⁴⁷. Более того, некоторые исследователи позитивно оценивают участие государства в развитии мер поддержки гражданского общества, допуская существование так называемого государственно-правового механизма его формирования¹⁴⁸. О.Е. Кутафин полагал, что в условиях неразвитости гражданского общества в России необходимо конституционное закрепление основ его свободного развития¹⁴⁹.

Необходимость обращения к институтам гражданского общества в тексте Основного закона была вызвана политическими и историческими соображениями. Россия в XX столетии прошла через долгий путь в реализации идей гуманизма и уважения прав и свобод человека и гражданина. Выполняя свою идеологическую функцию, будущая Конституция должна была «порвать с тоталитаризмом и диктатурой»¹⁵⁰ и, основываясь на демократических принципах в построении правового государства, провозгласить человека, его права и свободы как высшую ценность. Ф.В. Цанн-кай-си был уверен, что в период существования советского строя общество поглощалось государством¹⁵¹. Ученые были убеждены в том, что государство выступает в

¹⁴⁶ Там же.

¹⁴⁷ См.: Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России // М.: Издательство МГУ, 1999.

¹⁴⁸ Грудцина Л.Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России. С. 3.

¹⁴⁹ Государственное право Российской Федерации / под ред. О.Е. Кутафина. Т. 1. М., 1993. С. 78.

¹⁵⁰ См.: Зорькин В.Д., Мамут Л.С., Кикоть В.А. Новая Конституция: путь к свободе // Конституционный вестник. 1990. №4. С. 3-7.

¹⁵¹ См.: Из стенограммы совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации от 27 марта 1992 г. Обсуждение вопроса о проекте Конституции

качестве слуги общества, его доверенного представителя, при этом исключается антагонизм между государством и обществом¹⁵².

Действительно, представляется, что система отношений между государством и гражданским обществом не должна основываться на антагонистических началах. Напротив, речь идет не о подчинении одного правового института другому, а о создании гармоничной системы сосуществования и эффективного взаимодействия. Абсолютная свобода общества от государства не представляется возможной, поскольку именно государство обеспечивает создание организационно-правовых механизмов функционирования общества.

Противники конституционализации гражданского общества придерживались следующих аргументов: гражданское общество должно создаваться «снизу»¹⁵³; регламентация всех сторон жизни гражданского общества не представлялась возможной и необходимой¹⁵⁴; для стихийного развития гражданского общества важнее, чтобы государство придерживалось политики невмешательства в дела общества¹⁵⁵; включение в текст Основного закона отдельной главы о гражданском обществе означало бы лишение его независимости¹⁵⁶. Дополнительно исследователи утверждали, что конституции многих демократически развитых стран не содержат специального раздела о гражданском обществе. Однако в странах Запада нет единого подхода к конституционно-правовому регулированию содержания основ гражданского общества, поскольку одинаково часто встречаются

Российской Федерации // Бюллетень совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 49. С. 6-20.

¹⁵² Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. -М., 2005. С. 56.

¹⁵³ См.: Стенограмма одиннадцатого заседания Совета Республики Верховного Совета РСФСР от 1 ноября 1990 г. // Бюллетень заседания Совета Республики Верховного Совета РСФСР 1990. № 11. 1 нояб.

¹⁵⁴ См.: Федоров Н.В., Гулиев В.Е. Что же мы будем принимать на референдуме? // Независимая газета. 1992. 20 мая.

¹⁵⁵ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 3: 1992 год. Книга третья (Строительство новой Федерации) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. — М.: Волтерс Клювер, 2008. С. 1025.

¹⁵⁶ Волков Л.Б. Штрихи к конституционному процессу. Несколько мемуарных страниц // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6: Дополнительные, мемуарные, справочные материалы / под общ. ред. О.Г. Румянцева. 2010. С. 726.

конституционные акты как с поверхностным, так и с подробным правовым регулированием различных аспектов гражданского общества¹⁵⁷.

Вместе с тем задача авторов проекта, напротив, заключалась в легализации статуса гражданского общества, в частности, посредством закрепления конституционно-правовых гарантий, защищающих от излишнего вмешательства государства в дела гражданского общества¹⁵⁸. Закрепление конституционных основ гражданского общества необходимо в целях гарантирования развития демократических начал его самоуправления и саморазвития¹⁵⁹. Раздел о гражданском обществе придал бы стройность и логичность структуре проекта Конституционной комиссии, поскольку именно последовательность «личность – общество – государство» соответствует системе конституционных ценностей, считает В.А. Кикоть¹⁶⁰. По мнению С.А. Авакьяна, наиболее ценным в идеях гражданского общества, предложенных авторами проекта Конституционной комиссии, является то, что гражданское общество понимается не просто как совокупность населения, а объединение сознательных и небезразличных людей, к чему предстоит стремиться гражданам России¹⁶¹.

¹⁵⁷ Анализ многочисленных конституционных актов государств, не относящихся к странам Запада, вовсе позволяет сделать вывод о развитии тенденции к совершенствованию на конституционно-правовом уровне форм взаимодействия государства и общества с привлечением институтов гражданского общества к решению общественно значимых вопросов. В частности, за последние несколько лет на постсоветском пространстве в результате проведения конституционных реформ некоторые страны пересмотрели на уровне своих конституций фактуру взаимоотношений «государство — общество» в пользу расширения конституционных гарантий для гражданского общества. См.: Багирян Г.А. Гражданское общество в конституциях зарубежных стран // Актуальные проблемы российского права. 2024. № 19 (3). С. 192.

¹⁵⁸ Например, В.Л. Шейнис считал, что Конституция не занимается регулированием деятельности общественных отношений. Ее функция заключается в установлении пределов вмешательства государства в дела общества. См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.); в 6 т. Т. 3: 1992 год. Книга вторая (июль–декабрь 1992 года) / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. — М.: Волтерс Клювер, 2008. С. 132.

¹⁵⁹ Лифтиский В.И. Плюсы и минусы альтернативного проекта Конституции // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6: Дополнительные, мемуарные, справочные материалы / под общ. ред. О.Г. Румянцева. 2010. С. 693.

¹⁶⁰ См.: Кикоть В.А. Еще раз о необходимости новой Конституции РФ и путях доработки ее проекта // Конституционное совещание. 1993. №2. С. 28–48.

¹⁶¹ Авакьян С.А. К истории создания Конституции Российской Федерации: субъективные заметки // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6: Дополнительные, мемуарные, справочные материалы / под общ. ред. О.Г. Румянцева. 2010. С. 706.

Таким образом, «гражданское общество» как термин не был закреплен в Конституции Российской Федерации в редакции 1993 г. Тем не менее, Конституция Российской Федерации 1993 г. в главе 1, посвященной основам конституционного строя, все же содержит некоторые фундаментальные положения, относящиеся к гражданскому обществу. В частности, речь о взаимосвязанных положениях статей 13¹⁶² и 30¹⁶³ Конституции Российской Федерации.

Таким образом, институты гражданского общества в том или ином виде существовали в России еще со времен Древней Руси. В советский период государство, не отрицая существование общественных объединений, активно занимается их огосударствлением и способствует тому, чтобы КПСС стала во главу всех общественных институтов. Тенденция по либерализации общественных отношений и провозглашению свободы и автономности институтов гражданского общества наблюдается уже ближе к периоду распада СССР. Вместе с тем, как справедливо отмечают некоторые исследователи, деэтатизация общественного сектора, отказ государства от исключительно императивных методов воздействия на общественные институты вовсе не свидетельствует об полном разрыве их взаимодействия¹⁶⁴. Напротив, с этой точки зрения взаимодействие государства и гражданского общества обретает новые форматы¹⁶⁵. В этом ключе вновь встает проблема о характере

¹⁶² Согласно статье 13 Конституции в Российской Федерации признается идеологическое и политическое многообразие, общественные объединения равны перед законом, а создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни запрещается. См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 2020. № 144.

¹⁶³ Статья 30 Конституции закрепляет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Кроме того, указанная статья гарантирует свободу деятельности общественных объединений, что представляет собой важнейшее условие для формирования и развития гражданского общества. См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 2020. № 144.

¹⁶⁴ Некоммерческие организации в международном и национальном праве: монография / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, С.В. Чиркина; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Проспект, 2020. С. 271.

¹⁶⁵ Там же.

взаимодействия гражданского общества с государством, однако в современной России дискуссии относительно понятия, генезиса гражданского общества, системы его институтов постепенно отходят на второй план, поскольку на первое место выходят уже вопросы практического характера относительно повышения эффективности государственного управления в целом, в частности, посредством вовлечения в этот процесс широкого круга общественных институтов. Соответственно, административная реформа, направленная на повышение эффективности бюрократии посредством вовлечения общественных институтов в процесс управления, коснулась и современной России.

Исторический опыт отечественного конституционного законотворчества и научные дискуссии 90-х гг., разворачивающиеся вокруг вопросов конституционно-правового закрепления основ гражданского общества, играют важную роль в последующем развитии самого гражданского общества в России. Качественно новым этапом в вопросе конституционно-правового регулирования гражданского общества можно считать конституционную реформу 2020 года, отдельные аспекты которой рассмотрены в следующем параграфе. Именно на данном историческом этапе наблюдается переход к научному анализу особенностей и условий развития институтов гражданского общества, а дискуссии вокруг существования гражданского общества в России начинают представлять меньший интерес для научного сообщества¹⁶⁶. Закрепление конституционных положений, касающихся гражданского общества (подпункт «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции), подтверждают тенденцию на обсуждение и последующее решение проблемы неэффективности государственного управления посредством вовлечения институтов гражданского общества в выработку и проведение государственной политики.

¹⁶⁶ Никитина Е.Е. Гражданское общество в парадигме права: современные тенденции развития теории и практики // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. Т. 17. № 2. С. 6.

§4. Гражданское общество и его институты в свете конституционной реформы 2020 года

В ходе конституционной реформы 2020 года в Конституции Российской Федерации появились отдельные положения, касающиеся гражданского общества. Так, согласно статье 75.1 Конституции в Российской Федерации создаются условия для взаимного доверия государства и общества. В соответствии с подпунктом «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции Правительство Российской Федерации «осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики». Инициатором последней поправки выступила Общественная палата Российской Федерации¹⁶⁷. Предложение о необходимости принятия указанной поправки вошло в резолюцию¹⁶⁸ по результатам пленарного заседания Общественной палаты Российской Федерации¹⁶⁹.

Прежде чем приступить к анализу приведенных конституционных новелл следует напомнить, что сама по себе конституционная идея о необходимости обеспечения участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики в России не является

¹⁶⁷ См.: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2020 год. — М., Общественная палата Российской Федерации, 2020. URL: <https://report2020.oprf.ru/> (дата обращения: 10.10.2024).

¹⁶⁸ См.: Письмо Общественной палаты Российской Федерации от 10 марта 2020 № 6ОП-1/467/1 «Резолюция по результатам рассмотрения вопросов повестки дня внеочередного пленарного заседания Общественной палаты Российской Федерации с участием членов Рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, представителей общественных палат субъектов Российской Федерации, общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, состоявшегося 10 марта 2020 г.» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶⁹ Данная инициатива исходила от Общественной палаты Российской Федерации также в рамках общественной экспертизы проекта закона № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». В частности, участники общественной экспертизы сошлись во мнении о необходимости конституционного закрепления особой роли гражданского общества, в связи с чем предложили рассмотреть возможность дополнить Конституцию упоминанием о значении гражданского общества и его институтов. Кроме того, предлагалось дополнить статью 114 Конституции положениями, устанавливающими, что Правительство Российской Федерации обязано обеспечить участие общественных организаций и других общественных объединений в выработке и проведении государственной политики, в том числе государственной молодежной политики посредством реализации соответствующих мер поддержки. См.: Заключение Общественной палаты Российской Федерации «По результатам общественной экспертизы проекта закона Российской Федерации № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

абсолютно новой. Данному вопросу придавали большое значение и в период советской власти на уровне Конституции РСФСР 1978 года¹⁷⁰. Из указанной статьи была исключена идея об однопартийной политической системе, а также упоминание о КПСС¹⁷¹. Кроме того, на конституционном уровне была закреплена возможность не только политических партий, но и различных общественных институтов участвовать в выработке государственной политики.

Однако относительно указанных поправок высказывалось достаточно большое число участников I Съезда народных депутатов РСФСР. Так, например, депутатом Ф.В. Шеловым-Коведяевым было предложено вовсе закрепить в статье 6 идею о равных правовых гарантиях на участие в управлении делами государства и общества¹⁷². Тем не менее, принцип равенства не был упомянут в последней редакции указанной статьи, которую предложил уже Б.Н. Ельцин, Председатель Верховного Совета РСФСР. По большому счету, спешка в этом вопросе была вызвана необходимостью оперативного принятия решения по статье 6, поскольку именно в отношении КПСС среди участников Съезда разворачивались самые бурные дискуссии. Редакция статьи 6, предложенная Б.Н. Ельциным, была поддержана делегатами I Съезда народных депутатов РСФСР практически единогласно¹⁷³. Таким образом, еще в 90-е гг. поднимались дискуссии о необходимости

¹⁷⁰ Согласно статье 6 Конституции РСФСР 1978 года «политические партии, профсоюзные, молодежные, иные общественные организации и массовые движения через своих представителей, избранных в Советы народных депутатов, и в других формах участвуют в выработке политики государства, в управлении государственными и общественными делами». См.: Конституция РСФСР в редакции от 12 апреля 1978 года // СПС «Гарант».

¹⁷¹ Соответствующие поправки, касающиеся институтов гражданского общества, в статью 6 Конституции РСФСР были внесены Законом РСФСР от 16 июня 1990 года № 38-І «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР». На очередном заседании I Съезда народных депутатов РСФСР, которое состоялось 16 июня 1990 года, Б.М. Исаев, заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР, подчеркнул, что предлагаемые изменения в статью 6 Конституции исходят из того, что «в проекте Платформы ЦК КПСС XXVIII съезду партии констатируется, что КПСС не претендует на монополию власти и готова к политическому диалогу, сотрудничеству со всеми, кто выступает за обновление нашего общества». См.: Первый Съезд народных депутатов РСФСР, 16 мая — 22 июня 1990 г.: Стеногр. отчет: В 6 т. Т. 4. — М.: Республика, 1993. С. 278.

¹⁷² «Все граждане, политические партии, общественные, религиозные организации и массовые движения, действующие в рамках Конституции РСФСР, имеют равные правовые гарантии на участие в управлении государственными и общественными делами через представительные органы и в иных формах». Там же. С. 318.

¹⁷³ Там же. С. 330 – 335.

конституционно-правового регулирования вопросов вовлечения институтов гражданского общества, по крайнем мере, в выработку государственной политики.

Представляется, что в основе взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества в части выработки и проведения государственной политики лежит идея о взаимном доверии. Это следует также непосредственно из положений статьи 75.1 Конституции Российской Федерации. По мнению В.Д. Зорькина, эффективная государственная политика основывается лишь на взаимном доверии общества и государства¹⁷⁴. В этом отношении государство и гражданское общество не должны противопоставляться друг другу, быть некими антагонистами, а, напротив, должны стремиться к основанному на доверии гармоничному сосуществованию. Е.А. Шапкина считает, что именно доверие является необходимым условием для формирования партнерских отношений между обществом и государством¹⁷⁵. В.В. Комарова в своих работах отмечает, что доверие является одним из ключевых принципов реализации взаимодействия в любой среде¹⁷⁶.

По мнению А.П. Кочеткова, между государством и гражданским обществом поддерживается неразрывная связь, они составляют две части единого социального организма¹⁷⁷. По мнению В.В. Комаровой, гражданское общество и государство являются взаимодополняющими партнерами, а гражданское общество вовсе выступает в качестве составного элемента правового государства¹⁷⁸. Гражданское общество в лице самоорганизованных

¹⁷⁴ См.: Зорькин В.Д. Доверие и право // Российская газета - Федеральный выпуск. 2013. № 93(6069). 29 апреля.

¹⁷⁵ Там же. С. 122.

¹⁷⁶ Комарова В.В. Общество сквозь призму конституционного законодательства России и Китая // Юридическая наука в Китае и России. 2023;(6). С. 9.

¹⁷⁷ См.: Кочетков А.П. Гражданское общество в России: реалии и перспективы // Круглый стол журнала «ПОЛИС». , Шестопал Е. Б., Неклесса А. И., Нисневич Ю. А., Зубов А. Б., Соловей В. Д., Козлова Г. А., Халий И. А., Никовская Л. И., Подъячев К. В., Бардин А. Л., Чугров С. В., Кокарева А. Н., Красин Ю. А., Галкин А. А., Соловьев А. И., Петухов В. В., Федотова В. Г., Перегудов С. П., Рац М. В., Кочетков А. П. Quo vadis? Перспективы становления гражданского общества в России (Часть II). – Полис. Политические исследования. 2012. № 3. С. 98.

¹⁷⁸ Комарова В.В. Органы публичной власти и субъекты гражданского общества: правовое оформление взаимодействия // Право и государство: теория и практика. 2017. № 2 (146). С. 104.

структур должно восприниматься государством в качестве надежного партнера и оппонента, а не врага¹⁷⁹. Более того, фундаментом доверия между государством и обществом выступает учет интересов самого общества в принятии государственных решений¹⁸⁰.

Конституционные поправки относительно гражданского общества (подпункт «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции) направлены на раскрытие на конституционно-правовом уровне отдельных аспектов взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества¹⁸¹. Анализ указанной конституционной нормы позволяет прийти сразу к нескольким выводам.

Во-первых, приведенная конституционная норма позволяет судить о том, что на государство в лице Правительства Российской Федерации лежат позитивные обязательства по осуществлению мер по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций. В отношении институтов гражданского общества государство берет на себя не только негативные¹⁸² обязательства по невмешательству в их внутренние дела, но и позитивные обязательства, заключающиеся в том, что государство должно предпринимать позитивные меры с целью способствовать осуществлению основных прав человека, в том числе права на участие в управлении государства и права на объединение, в частности, посредством

¹⁷⁹ Подъячев К.В. Государство и гражданское общество – враги или партнёры? // Круглый стол журнала «ПОЛИС». Quo vadis? Перспективы становления гражданского общества в России (Часть II). – Полис. Политические исследования. 2012. № 3. С. 105.

¹⁸⁰ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года (коллектив авторов; с обращением к читателям Президента Российской Федерации В.В. Путина; под ред. академика РАН Т.Я. Хабриевой). «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М», 2021. С. 187.

¹⁸¹ См.: Багирян Г.А. Конституционная реформа 2020 года и новые векторы развития гражданского общества в России // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 1.

¹⁸² В соответствии с международными стандартами вмешательство государства во внутренние дела общественных институтов может осуществляться исключительно с целью защиты «неопровергимых императивов», которые представляют собой охраняемые государством базовые ценности общества, и только в самых крайних случаях. См., напр.: CDL-AD (2011) 035-e (Opinion on the compatibility with human rights standards of the legislation on non-governmental organisations of the Republic of Azerbaijan adopted by the Venice Commission at its 88th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2011)).

совершенствования законодательства, которому должны следовать институты гражданского общества¹⁸³.

В указанной норме не раскрываются конкретные меры по поддержке институтов гражданского общества. Представляется, что к мерам поддержки необходимо отнести не только организационно-правовые, но и материально-финансовые меры в целях обеспечения системной реализации государственной политики по поддержке институтов гражданского общества посредством широкого комплекса мер и инструментов. Более того, указанное полномочие отнесено именно к Правительству Российской Федерации, и, на наш взгляд, это обусловлено тем, что именно исполнительная ветвь власти обладает всеми организационными и материальными возможностями.

Во-вторых, согласно тексту Конституции приведенные позитивные обязательства относятся лишь к исполнительной ветви власти, причем только к ее федеральному уровню, т.е. Правительству Российской Федерации, поскольку Конституция применительно, например, к той же законодательной ветви власти о подобных полномочиях умалчивает. Означает ли это, что иные органы публичной власти не имеют позитивных обязательств по поддержке институтов гражданского общества, а также по обеспечению их участия в выработке и проведении государственной политики как на федеральном, так и на региональном уровне? Представляется, что утвердительный ответ на приведенный вопрос невольно нарушит принцип единой системы публичной власти, установленный Федеральным законом № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹⁸⁴, и будет в целом противоречить системной реализации государственной политики по поддержке институтов гражданского общества и обеспечению их участия в выработке и проведении государственной политики. Выстраивание эффективного и конструктивного диалога между органами публичной власти и институтами гражданского

¹⁸³ См.: CDL-AD (2011) 036 (Opinion on the compatibility with universal human rights standards of article 193-1 of the criminal code on the rights of non-registered associations of the Republic of Belarus adopted by the Venice Commission at its 88th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2011)).

¹⁸⁴ Федеральный закон от 08 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50. Ст. 8039.

общества возможно лишь в условиях комплексной и системной реализации государственной политики в отношении развития гражданского общества в Российской Федерации с вовлечением в эти процессы всех ветвей власти как на федеральном, так и на региональном уровне.

Также необходимо добавить, что возложение позитивных обязательств по обеспечению участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики лишь на Правительство Российской Федерации фактически означало бы, что иные ветви власти могут самостоятельно и в довольно произвольном порядке решать для себя вопрос о необходимости и целесообразности взаимодействия с институтами гражданского общества. Однако и в рамках иных ветвей власти также ведется активная работа по взаимодействию с общественными институтами. В частности, органы законодательной власти в целях системной работы с общественными институтами организовывают работу различных консультативно-совещательных органов и экспертных советов.

Более того, подобная тенденция в отношении открытости государства к взаимодействию с институтами гражданского общества признается и поощряется также и на международном уровне. Например, согласно концепции «Открытое государство»¹⁸⁵, сотрудничество и обмен передовым опытом в целях содействия прозрачности, добросовестности, подотчетности и участию заинтересованных лиц, включая институты гражданского общества, в работе над государственной политикой должны осуществляться между исполнительной, законодательной и судебной ветвями власти, а также иными

¹⁸⁵ Концепция закреплена в Рекомендациях Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). ОЭСР – международная организация, которая работает над созданием более эффективной политики для улучшения жизни. Цель ОЭСР – формирование политики, которая будет способствовать процветанию, равенству, возможностям и благополучию для всех. Вместе с правительствами, политиками и гражданами ОЭСР работает над установлением научно обоснованных международных стандартов и поиском решений ряда социальных, экономических и экологических проблем. От улучшения экономических показателей и создания рабочих мест до содействия развитию образования и борьбы с международным уклонением от уплаты налогов, ОЭСР предоставляет уникальный форум и центр знаний для данных и анализа, обмена опытом, обмена передовым опытом и рекомендаций по государственной политике и установлению международных стандартов. URL: <https://www.oecd.org/about/> (дата обращения: 31.12.2023).

государственными институтами¹⁸⁶. Подробнее о международных стандартах обеспечения участия институтов гражданского общества в рамках государственной политики говорится далее в отдельном параграфе настоящего исследования.

Несмотря на рассмотренные тенденции и общепринятые международные стандарты, конституционные поправки 2020 года формально-юридически закрепили обязательства по обеспечению участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики именно за исполнительной ветвью власти во главе с Правительством.

В-третьих, толкование указанного конституционного положения вызывает вопросы с точки зрения того, должно ли Правительство Российской Федерации оказывать меры по поддержке абсолютно всех институтов гражданского общества или только тех институтов, деятельность которых ориентирована, в первую очередь, на выстраивание взаимодействия с исполнительной ветвью власти в лице Правительства Российской Федерации. Представляется, что оказание Правительством Российской Федерации поддержки лишь конкретным институтам гражданского общества привело бы к нарушению принципа равенства институтов гражданского общества и способствовало бы формированию дискриминационных условий для осуществления деятельности иными институтами гражданского общества, которые не могли бы рассчитывать на государственные меры поддержки.

Следует предположить, что Правительству Российской Федерации необходимо способствовать посредством оказания мер поддержки возникновению многообразия институтов гражданского общества в целом. Соответственно, вырабатываемые Правительством Российской Федерации меры поддержки должны быть адресованы широкому кругу институтов гражданского общества. Однако не все некоммерческие организации можно отнести к институтам гражданского общества. Так, к институтам

¹⁸⁶ См.: Раздел I Рекомендаций ОЭСР по открытому правительству (Recommendation of the Council on Open Government). URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438> (дата обращения: 01.09.2024).

гражданского общества нельзя отнести, например, такие некоммерческие организации как государственные и муниципальные учреждения, а также бюджетные учреждения, следовательно, меры поддержки со стороны Правительства Российской Федерации в отношении последних должны осуществляться на совершенно иных основаниях и в порядке.

Представляется, что особый порядок оказания мер поддержки должен быть предусмотрен также и в отношении общественных институтов, созданных с участием государства или учредителями которых являются органы публичной власти. Исследователи справедливо указывают на неполное раскрытие на уровне федерального законодательства отдельных аспектов, касающихся мер поддержки в отношении указанных видов организаций¹⁸⁷.

Закономерно встает вопрос и о том, если Правительство Российской Федерации в соответствии с принципом равенства должно оказывать меры по поддержке всех без исключения институтов гражданского общества, то должны ли сами по себе меры поддержки быть одинаковыми для всех указанных общественных институтов. При ответе на данный вопрос необходимо отталкиваться от существования большого разнообразия общественных институтов в различных сферах общественных отношений, поскольку в зависимости от той или иной сферы институты гражданского общества сталкиваются с совершенно отличными друг от друга потребностями и проблемами, в решении которых требуется участие органов публичной власти, в том числе в части оказания мер поддержки в рамках реализации конституционных положений подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114. Иными словами, в зависимости от конкретной сферы общественных отношений те или иные меры поддержки для отдельных институтов гражданского общества будут иметь разную степень интереса и востребованности.

¹⁸⁷ Никитина Е.Е. Законодательное регулирование государственной поддержки институтов гражданского общества: состояние и перспективы развития // Образование и право. 2022. № 9. С. 92.

Меры поддержки институтов гражданского общества могут носить не только финансово-материальный характер. К мерам поддержки следует относить также имущественную поддержку (передача во временное владение, пользование движимого и (-или) недвижимого имущества, аренда помещения по льготной ставке и др.), информационную¹⁸⁸ и консультационную¹⁸⁹ поддержку (содействие в распространении информации о деятельности, проектах, а также проведение образовательных и просветительских публичных мероприятий и многое другое), поддержку в сфере налогообложения.

В России в наибольшей степени ввиду особой востребованности проработаны именно финансово-материальные меры поддержки для такой особой категории общественных институтов как социально ориентированные некоммерческие организации¹⁹⁰.

Таким образом, для решения вопроса о предоставлении финансово-материальных мер поддержки на законодательном уровне предусмотрены определенные правовые статусы для разграничения общественных институтов в зависимости от осуществления ими социально-полезной деятельности. Именно подобного характера деятельность особо ценится и поддерживается со стороны органов публичной власти, обладающих в данной вопросе широкими полномочиями¹⁹¹. Следовательно, для получения дополнительных

¹⁸⁸ Сюда же следует отнести содействие в создании официальных сайтов в сети Интернет и (или) обеспечении их функционирования путем использования портала госуслуг. См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2023 года № 2022 «Об утверждении Правил осуществления информационной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в форме содействия в создании официальных сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и (или) обеспечении их функционирования путем использования федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸⁹ См. также: Письмо Минэкономразвития России от 12 декабря 2017 года № 35706-ОФ/Д01и «О Методических рекомендациях субъектам Российской Федерации по содействию органам местного самоуправления в организации поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций на муниципальном уровне» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹⁰ Указанные организации могут также получить статус исполнителя общественно полезных услуг для последующего получения мер поддержки от государства. Указанный статус дает социально ориентированным некоммерческим организациям право на приоритетное получение мер поддержки. Там же.

¹⁹¹ К полномочиям органов публичной власти по решению вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций относятся: формирование и осуществление государственной политики в области поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций; разработка и реализация федеральных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций; мониторинг и анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей деятельности социально

мер поддержки со стороны органов публичной власти общественным институтам необходимо расширить сферу своей деятельности социально значимыми направлениями, а также соблюсти ряд дополнительных требований, установленных в законодательстве и в подзаконных актах Правительства Российской Федерации.

Соответственно, в полной мере многообразие мер поддержки, включая финансово-материального характера, полагается не всем видам общественных институтов, а лишь тем из них, кто осуществляет социально-полезную деятельность и имеет особый правовой статус исполнителя общественно полезных услуг. В рамках реализации конституционных обязанностей по поддержке институтов гражданского общества федеральные органы исполнительной власти осуществляют не только комплекс разнообразных мер поддержки как финансового, так и нефинансового характера, но и совокупность организационно-правовых действий, связанных с определением порядка и правил предоставления финансовой поддержки в форме субсидий, а также непосредственную деятельность по организации процесса приема заявок от общественных институтов и их отбора для последующего предоставления мер финансовой поддержки.

Ключевая проблема относительно института государственной поддержки институтов гражданского общества сводится к потенциальным рискам огосударствления через прямое государственное финансирование их деятельности. В России общественные институты во многом зависят от государственного финансирования, которое предоставляется в форме прямых субсидий или грантов. Деятельность некоммерческих организаций может и вовсе полностью осуществляться исключительно за счет государственного

ориентированных некоммерческих организаций; формирование единой информационной системы в целях реализации государственной политики в области поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций; финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам деятельности и развития социально ориентированных некоммерческих организаций за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций; пропаганда и популяризация деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций и другие полномочия. См. подробнее: статья 31.3 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

финансирования, что фактически приводит к тому, что общественные институты начинают полностью зависеть от государства. Безусловно, подобная ситуация идет вразрез с основополагающими принципами автономности и независимости общественных институтов от органов публичной власти. В этом отношении представляется, что система мер государственной финансовой поддержки должна носить факультативный и вспомогательный характер для общественных институтов, но ни в коем случае не решающий. Кроме того, в целях обеспечения финансовой автономности и независимости институтов гражданского общества необходима переориентация с прямой формы финансовой поддержки в виде субсидий на косвенную форму, включая различного рода налоговые льготы. В противном случае существуют большие риски огосударствления институтов гражданского общества, что будет противоречить их природе и сущности.

Важно отметить, что предоставление государственной поддержки общественным институтам является важнейшим направлением взаимодействия государства и гражданского общества¹⁹². Ученые утверждают, что институт государственной поддержки имеет конституционно-правовые основания, поскольку благодаря этой поддержке общественные институты могут осуществлять свою деятельность¹⁹³. Государственная поддержка также обеспечивает взаимосвязь государственных и общественных институтов в решении общественно значимых проблем, а также позволяет структурам гражданского общества расширять источники финансирования своей деятельности¹⁹⁴.

В-четвертых, в подпункте «е.1» пункта 1 статьи 114 не говорится об обеспечении участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики в конкретной сфере общественных

¹⁹² Некоммерческие организации в международном и национальном праве: монография / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, С.В. Чиркина; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Проспект, 2020. С. 273

¹⁹³ Там же.

¹⁹⁴ Там же.

отношений. В связи с чем возникает закономерный вопрос, предусматривает ли Конституция Российской Федерации обязанность Правительства Российской Федерации по привлечению институтов гражданского общества в процесс выработки и проведения государственной политики, например, в сфере обороны, внутренних дел, миграции, международных отношений, юстиции и др. Представляется, что конституционная гарантия, безусловно, должна распространяться на все сферы общественных отношений. Разумеется, в качестве одного из возможных пределов участия институтов гражданского общества может выступать, например, режим охраны государственной тайны.

В-пятых, в подпункте «е.1» пункта 1 статьи 114 содержится упоминание про некоммерческие организации, которое приводится сразу после слов «институтов гражданского общества» с использованием союза «в том числе». Представляется, что указанную норму можно истолковать двояко. Первый вариант толкования предполагает, что союз «в том числе» может означать, что некоммерческие организации входят в круг институтов гражданского общества. Безусловно, в доктрине к основной группе институтов гражданского общества принято относить такие некоммерческие организации, как общественные объединения (общественные организации, общественные движения, ассоциации и союзы и т.д.)¹⁹⁵. Вместе с тем законодательство в сфере некоммерческих организаций закрепляет формы некоммерческих организаций, среди которых упоминаются также государственные и муниципальные учреждения, бюджетные учреждения, автономные некоммерческие организации и др.¹⁹⁶ Подобного рода некоммерческие организации нельзя относить к общественным институтам, поскольку они не

¹⁹⁵ См. напр.: Кожевников С.Н. Гражданское общество: понятие, основные признаки, предпосылки формирования в России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2002. № 1; Чернявский А.Г. Государство. Гражданское общество. Право: монография / А.Г. Чернявский, Л.Ю. Грудцына, Д.А. Пашенцев; под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.Г. Чернявского. М.: ИНФРА-М, 2017; Шевердяев С.Н. Перспективные направления развития категории гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16.

¹⁹⁶ См.: статьи 9.1, 9.2 и 10 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

соответствуют основополагающим признакам, характеризующим институты гражданского общества.

Напомним, что институты гражданского общества имеют ряд характерных черт, среди которых, относительная независимость и автономность от государства, нацеленность на объединение с целью выражения и отстаивания общих интересов в рамках публичного диалога, добровольность участия отдельных лиц в деятельности института гражданского общества, некоммерческий характер деятельности, наличие определенной степени институционализации (наличие устойчивой структуры) и др. В частности, бюджетные учреждения создаются органами публичной власти сугубо для реализации публично-властных полномочий¹⁹⁷. При этом бюджетные учреждения не имеют возможности отказаться от выполнения государственных или муниципальных заданий¹⁹⁸.

Второй вариант толкования положений подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции может предполагать, что союз «в том числе», напротив, подразумевает, что государство в лице Правительства должно оказывать меры по поддержке институтов гражданского общества, обеспечивать их участие в выработке и проведении государственной политики, и выполнять все указанные действия также в отношении тех некоммерческих организаций, которые по своей сути априори не могут быть отнесены к кругу институтов гражданского общества. Иными словами, Правительство Российской Федерации оказывает меры по поддержке таких некоммерческих организаций, как государственные корпорации, государственные компании, государственные и муниципальные учреждения, бюджетные учреждения, а также обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной

¹⁹⁷ Бюджетные учреждения создаются для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов), органов публичной власти федеральной территории или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах. См.: статья 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

¹⁹⁸ Там же.

политики. Подобный вариант толкования нормы, с одной стороны, представляется не вполне корректным и обоснованным, поскольку ставит вопрос о необходимости оказания мер по поддержке институтов гражданского общества на один уровень с такими некоммерческими организациями, как, например, государственные корпорации. С другой стороны, в части обеспечения участия в выработке и проведении государственной политики, напротив, нельзя отрицать необходимость вовлечения в эти процессы и другие формы некоммерческих организаций, которые по своей сути и природе не могут быть отнесены к кругу институтов гражданского общества. Так или иначе спорные моменты, возникающие в связи с толкованием приведенной нормы, обусловлены нерешенностью как на теоретическом, так и законодательном уровне вопроса об определении того, что из себя представляют институты гражданского общества, какими признаками и характерными чертами они обладают.

В-шестых, подпункт «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции не содержит упоминания об участии общественных институтов в оценке государственной политики. При этом любая деятельность в рамках государственной политики в конкретной сфере общественных отношений подразумевает также осуществление комплекса действий по оценке текущей работы органов публичной власти, а также иных субъектов, участвующих в процессе проведения (реализации) государственной политики, поскольку подобные действия вытекают из общей логики необходимости оценки результатов и последствий воплощения в реальность политических решений и программ.

Именно оценка государственной политики позволяет вовремя скорректировать траекторию действий органов публичной власти с целью обеспечения эффективности работы в целом и конечного достижения ключевых показателей государственной политики, заложенных в ее основу еще на стадии выработки. Иными словами, оценка государственной политики представляет собой процесс осуществления действий по анализу фактических последствий и результатов государственной политики с целью формирования

определенных выводов и заключений. Безусловно, подобная деятельность требует в рамках аналитического процесса использования специальных научных и методологических приемов.

Кроме того, в отечественной и зарубежной научной дискуссии относительно функционирования политического цикла сложилось устойчивое мнение, согласно которому этап оценки выделяется в качестве одного из последовательных и логических действий после стадии выработки и проведения государственной политики. Оценка выступает в качестве аналитического инструмента и процедуры, которая преследует сразу две цели: во-первых, изучение политической программы для получения всей информации, необходимой для оценки её эффективности, как процесса, так и результата; во-вторых, оценка как этап политического цикла в более широком смысле относится к предоставлению такой информации в процессе разработки политики¹⁹⁹.

При этом существует несколько разновидностей оценки государственной политики в зависимости от времени ее осуществления: предварительная оценка – предназначена для гипотетического прогнозирования и предварительной оценки эффектов и последствий запланированных или определённых стратегий и действий с целью «включения» информации в предстоящий или текущий процесс принятия решений; текущая оценка – направлена на выявление промежуточных эффектов и результатов политических программ и мер в процессе их реализации; последующая оценка – классический вариант оценки для определения достижения целей и результатов политики и мер после того, как они были полностью реализованы²⁰⁰.

¹⁹⁹ См.: Wollmann, Hellmut. (2003b). Evaluation in Public-Sector Reform. Towards a “third wave” of evaluation. In Hellmut Wollmann, Evaluation in Public-Sector Reform. Cheltenham, UK: Edward Elgar; Hill, M. (1997) The policy process: a reader, London: Prentice Hall; Sabatier, P. (ed) (1999) Theories of the policy process, Boulder, CO: Westview Press; Sutton, R. (1999) «The policy process: an overview», ODI Working Paper 118, London: Overseas Development Institute.

²⁰⁰ Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods / edited by Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney. Public administration and public policy. Rutgers University Newark, New Jersey, U.S.A. CRC Press. 393 p.

В-седьмых, ни на уровне Конституции, ни на уровне действующего законодательства не раскрываются такие категории, как государственная политика, выработка и проведение государственной политики. Кроме того, отсутствует нормативное закрепление основных форм участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики. Представляется, что в рамках научной дискуссии еще предстоит формирование соответствующих предложений по нормативному правовому раскрытию указанных категорий в системе отечественного законодательства в части взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества. В данном исследовании также будут предложены авторские варианты раскрытия содержаний указанных понятий.

Несмотря на приведенные ранее некоторые вопросы, возникшие в связи с толкованием вышеупомянутых конституционных новелл, следует заключить, что одной из прослеживаемых тенденций в рамках конституционной реформы 2020 года в отношении конституционно-правового регулирования основ гражданского общества, на наш взгляд, является смена на конституционно-правовом уровне типа взаимоотношений между государством и гражданским обществом в пользу не изолированности и конфронтации, а мирного сосуществования и сотрудничества, основанных на взаимном доверии. Идея взаимного доверия государства и общества приобретает черты новой конституционно-правовой ценности, которая должна быть в полной мере отражена и раскрыта в главе Конституции Российской Федерации, посвященной основам конституционного строя.

По мнению ученых, включение в текст Основного закона специальных категорий, связанных с гражданским обществом, в целом означает развитие конституционно-правовой концепции гражданского общества²⁰¹. В.В. Комарова полагает, что конституционное закрепление гражданского общества в рамках конституционной реформы 2020 года является важным шагом к

²⁰¹ Никитина Е.Е., Гаунова Ж.А. Взаимодействие органов публичной власти с институтами гражданского общества при реализации государственной национальной политики Российской Федерации // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 10. С. 6.

новому уровню взаимодействия публичной власти и гражданского общества²⁰².

В Российской Федерации наблюдается тенденция по актуализации дискурсивно-совещательной (делиберативной) демократии, в рамках которой легитимизация публично-властных решений осуществляется посредством их предварительного публичного обсуждения²⁰³. Установление конституционно-правовой модели взаимодействия государства и гражданского общества по сути своей означает следование концепции делиберативной демократии, условием реализации которой является как раз так называемый информированный, независимый, основанный на доверии, многосторонний диалог между государством и гражданским обществом²⁰⁴. В рамках делиберативной демократии выстраивание диалога осуществляется на принципах рациональности, аргументированности, убеждения, в результате чего происходит достижение консенсуса²⁰⁵. Гражданское общество в рамках такого диалога выступает в качестве коммуникационного канала, посредством которого в публичную сферу попадают резонирующие в обществе проблемы.

До конституционной реформы 2020 года в России сформировалось устойчивое восприятие взаимодействия институтов гражданского общества с органами публичной власти с опорой на необходимость создания системы правовых инструментов, обеспечивающих возможность осуществления общественными институтами общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. В связи с этим за последние 10-15 лет было

²⁰² Комарова В.В. Институты гражданского общества в становлении транспортного права // Образование и право. 2021. №5. С. 73.

²⁰³ Делиберативная демократия представляет собой демократию институционализированного диалога власти и институтов гражданского общества, рационального дискурса, обсуждения, убеждения, аргументации, компромиссов в процессе выработки наиболее приемлемых и оптимальных путей развития социума в целом. См.: Трофимов В.В. Механизм делиберативной демократии и его место в современной культуре процесса государственно-правового строительства. URL: https://www.lihachev.ru/pic/site/files/lihcht/2018/dokladi/TrofimovVV_sec4_rus_izd.pdf (дата обращения: 20.04.2024).

²⁰⁴ См.: Fishkin J., Luskin. R. Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion. // Acta Politica. Stanford, 2005. 285 р.

²⁰⁵ Алиев Э.В., Помазанский А.Е. Делиберативная демократия: новые вызовы и возможности в условиях развития информационного общества / Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. № 4. С. 61.

разработано системное законодательство об общественном контроле, раскрывающее различные аспекты взаимодействия органов власти с институтами гражданского общества. Об этом еще в послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года говорил Президент Российской Федерации В.В. Путин²⁰⁶. Вскоре многие инициативы нашли отражение в проекте профильного федерального закона об общественном контроле, который был вынесен на публичное обсуждение²⁰⁷.

²⁰⁶ Президент Российской Федерации В.В. Путин обозначил необходимость широкой общественной дискуссии с практическими результатами, когда общественные инициативы становятся частью государственной политики и общество контролирует их исполнение. Кроме того, Президент указал на то, что правовая база такого гражданского участия должна быть сформирована в рамках профильного федерального закона об общественном контроле. См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰⁷ Проект федерального закона № 471327-6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (в части установления правовых основ организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций) был внесен в Государственную Думу Президентом Российской Федерации. Пояснительная записка к законопроекту не содержит политico-правового обоснования необходимости принятия законопроекта и лишь кратко пересказывает его основные положения. См.: Приложение № 2 к проекту федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» на 2 л. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/471327-6#bh_histras (дата обращения: 25.11.2024). В официальном отзыве Правительства Российской Федерации говорится, что законопроект приобретает особую актуальность в связи с необходимостью законодательного обеспечения информационного взаимодействия между институтами гражданского общества и органами государственной власти. См.: Официальный отзыв Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 года № 2387п-П36 на проект федерального закона № 471327-6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», внесенный Президентом Российской Федерации. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/471327-6#bh_histras (дата обращения: 25.11.2024). Отзывы были подготовлены также комитетами Государственной Думы. Так, комитет Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций указал на то, что принятие данного законопроекта позволит существенно повысить эффективность государственного управления, качество принимаемых властями решений, усилит гражданскую ответственность населения, повысить уровень доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечить тесное взаимодействие государства с институтами гражданского общества. См.: Заключение комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций на проект федерального закона № 471327-6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», внесенный Президентом Российской Федерации. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/471327-6#bh_histras (дата обращения: 25.11.2024). В заключении комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции говорится о том, что законодательная инициатива направлена на повышение эффективности государственного управления, взаимодействие между властью и обществом, а также формализацию элементов гражданского общества, необходимость дальнейшего развития которого не вызывает сомнений. См.: Заключение комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции на проект федерального закона № 471327-6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», внесенный Президентом Российской Федерации. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/471327-6#bh_histras (дата обращения: 25.11.2024). Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в своем заключении отметил, что институт общественного контроля является одним из неотъемлемых элементов успешного общественно-государственного развития, который позволит, в частности, повысить качество принимаемых властями решений и качество регионального и местного управления; преодолеть известную отчужденность граждан от власти, повысить уровень доверия по отношению к властям в целом, и, таким образом, увеличить поддержку принимаемых властных решений, а также увеличить «человеческий капитал», как ресурс устойчивого развития общества и государства. См.: Заключение комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на проект федерального закона № 471327-6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», внесенный Президентом Российской Федерации. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/471327-6#bh_histras (дата обращения: 25.11.2024).

До конституционных поправок 2020 года общественный контроль являлся основным механизмом, обеспечивающим взаимодействие органов публичной власти с институтами гражданского общества. Предполагалось, что институты гражданского общества посредством применения всего многообразия инструментов общественного контроля смогут эффективнее принимать участие в выработке государственной политики, в процессе принятия политико-управленческих решений. Иными словами, в основе взаимодействия лежала идея контроля общественных институтов в отношении органов публичной власти.

Вместе с тем приведенные ранее положения о смене на конституционно-правовом уровне вектора во взаимоотношениях между государством в лице органов публичной власти и институтами гражданского общества заставляют задуматься о месте и роли института общественного контроля в рамках этих взаимоотношений, но уже в совершенно новой конституционно-правовой парадигме.

Представляется, что положения статьи 75.1 и подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации, закрепляющие тот самый новый вектор во взаимоотношениях между государством и гражданским обществом в пользу сотрудничества, основанного на доверии, подразумевают, что диалог между органами публичной власти и общественными институтами должен выстраиваться прежде всего через участие в управлении делами государства. В рамках публичного диалога государство и гражданское общество будут сотрудничать, дискутировать и совещаться в вопросах принятия общественно значимых и политических решений, а не контролировать друг друга или вовсе бороться за власть²⁰⁸. Вместе с тем сам по себе институт общественного контроля не перестает от этого терять свое значение. Напротив, в условиях возможности институтов гражданского общества активнее включаться в процесс выработки и проведения

²⁰⁸ См.: Зайцев А.В. Институционализация диалога государства и гражданского общества: компартивный анализ / А. В. Зайцев. – Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2014. С. 35-36.

государственной политики общественный контроль становится еще более востребованным институтом, который должен осуществляться в разнообразных формах и на более профессиональном уровне, чем раньше. Кроме того, особая востребованность в осуществлении общественного контроля проявляется именно на стадии проведения государственной политики, в рамках которой общественные институты получают широкие возможности для системного мониторинга за действиями государства по достижению национальных целей развития, заложенных в рамках государственной политики на стадии ее выработки.

Анализ конституционных новелл 2020 года (статьи 75.1 и подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции) позволяет вернуться к научной дискуссии относительно определения гражданского общества. Безусловно, использование в Конституции термина «институты гражданского общества» свидетельствует о признании государством важности и значимости феномена гражданского общества и конституционализации позитивных социальных управленческих практик в системе взаимоотношений «государство – гражданское общество». Однако само использование термина «институты гражданского общества» еще не снимает вопрос, связанный с раскрытием феномена гражданского общества, поскольку термин «гражданское общество» по-прежнему носит неопределенный характер. Полагаем, что научному сообществу еще предстоит выработать более четкое определение самого базового термина «гражданское общество».

При этом конституционные новеллы позволяют сделать некоторую попытку в этом направлении и сформулировать относительно новое раскрытие термина «гражданское общество» в свете выстраивания взаимодействия с органами публичной власти. Исходя из этого *гражданское общество* можно определить как *систему общественных отношений (политических, социально-экономических, культурных и других), в рамках которых достигшие определенного уровня правовой и гражданской зрелости институты гражданского общества, объединяющие граждан, преследующих общие*

интересы, вовлечены в процесс выработки и проведения государственной политики посредством основанного на доверии взаимодействия и сотрудничества с органами публичной власти в предусмотренных законодательством Российской Федерации формах.

На сегодняшний день в научном сообществе высказываются предположения о необходимости принятия новой Конституции по причине того, что ряд конституционных положений не соответствуют общественно-политическим и социально-экономическим реалиям развития государства и общества и, кроме того, вследствие конституционной реформы 2020 года, по мнению некоторых исследователей, текст Основного закона утратил свою стройность, а ряд фундаментально важных конституционных поправок должны были оказаться в главе, посвященной основам конституционного строя²⁰⁹.

В случае проведения в России последующих конституционных реформ можно было бы задуматься и над тем, чтобы включить в текст Основного закона ряд уточняющих положений, более подробно раскрывающих феномен гражданского общества, а также многие другие важные аспекты взаимодействия государства с институтами гражданского общества.

Представляется, что закрепление конституционных основ взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества способно пристимулировать федеральные и региональные органы власти к открытой и совместной работе с гражданским обществом, в том числе по вовлечению последних в процесс выработки и проведения государственной политики. В качестве примеров возможных конституционных поправок можно также привести нормы, согласно которым государство гарантировало бы невмешательство в законную деятельность институтов гражданского общества, в том числе общественных и религиозных объединений, а

²⁰⁹ См.: Клеандров М.И. О неизбежности разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации и что в ней должно быть // Государство и право. 2022. №1. С. 14; Румянцев О.Г. Конституционная реформа – 2020 в Российской Федерации: пристрастная оценка // Конституционный вестник. 2020. №5 (23). С. 27.

неправомерные действия органов публичной власти, коммерческих и некоммерческих организаций, должностных лиц и граждан, направленные на ограничение прав и законных интересов институтов гражданского общества, в том числе общественных и религиозных объединений, установлению неправомерных преимуществ для отдельных институтов гражданского общества, преследовались бы по закону.

Обобщая вышесказанное, следует отметить, что проблема взаимодействия государства и гражданского общества впервые сформировалась гораздо позже, чем в эпоху Античности или Средневековья. Гражданское общество как феномен и проблема взаимодействия с государством стали предметом дискуссий лишь в Новое время в период бурного развития капиталистических отношений, когда частные интересы приобрели самостоятельное значение и возникла потребность в их защите. Спустя некоторое время процесс взаимодействия государства и гражданского общества переходит на другой этап и представляется в виде проблем иного характера, а именно огосударствления общественных институтов и эффективности государственного управления. Проблема неэффективности бюрократического аппарата становится актуальной уже на современном этапе развития общественно-политических отношений в рамках административной реформы, направленной на повышение эффективности бюрократии через вовлечение общественных институтов в процесс государственного управления.

В современной России также встает вопрос о решении проблемы неэффективности государственного управления с помощью институтов гражданского общества. Помимо практических действий государства по взаимодействию с общественными институтами, которые осуществляются в настоящее время скорее ситуативно нежели системно, предпринимаются попытки конституционно-правового закрепления гарантий, обеспечивающих возможность участия институтов гражданского общества в выработке и

проведении государственной политики (подпункт «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции).

Подобная тенденция по конституционно-правовому регулированию аспектов взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти осуществлялась непоследовательно, так как в Конституции Российской Федерации в редакции 1993 года схожие по смыслу конституционные положения не нашли свое место, хотя, безусловно, данный аспект активно обсуждался в рамках подготовки проекта Конституции в начале 90-х гг. Лишь спустя несколько десятилетий в рамках конституционной реформы 2020 года полномочия Правительства Российской Федерации были дополнены соответствующими положениями (подпункт «е.1» пункта 1 статьи 114).

Новеллы свидетельствуют о признании государством на конституционно-правовом уровне важности социальных управленческих практик взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества. Кроме того, проведенный ранее анализ поправок позволяет рассмотреть их не только с точки зрения закрепления в Конституции отдельного полномочия Правительства Российской Федерации, но и конституционной гарантии для институтов гражданского общества в вопросе обеспечения их участия в процессе выработки и проведения государственной политики.

Следует предположить, что в современных условиях общественно-политического развития России практику взаимодействия государства с общественными институтами все еще преждевременно считать системной и сложившейся окончательно с точки зрения ее эффективности и в целом эффективности государственного управления. Конституционные поправки 2020 года свидетельствуют скорее о закреплении новой концепции взаимодействия государства и гражданского общества, которой еще предстоит практическое воплощение с помощью совершенствования имеющихся и формирования новых форм участия общественных институтов в выработке и

проводении государственной политики с целью повышения эффективности государственного управления. Следует согласиться с мнением ученых, которые считают, что новая конституционная обязанность Правительства России способствует созданию условий для более самостоятельной деятельности должностных лиц и их открытости к рефлексии и диалогу с институтами гражданского общества, активной работе по обеспечению более заметного участия общественных институтов в выработке и проведении государственной политики²¹⁰.

Последующее раскрытие на законодательном уровне и практическая реализация положений подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации во многом зависят от выработки концептуальных теоретических решений в связи с толкованием конституционных новелл.

²¹⁰ Румянцев О.Г. Об институциональной перестройке механизма принятия политических решений в Российской Федерации // Конституционный вестник. 2021. №6 (24). С. 248.

ГЛАВА 2. УЧАСТИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ВЫРАБОТКЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

§1. Конституционно-правовые основы обеспечения участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики

Рассмотрение основных форм взаимодействия государства с институтами гражданского общества, направленных на вовлечение последних в процесс выработки государственной политики, подразумевает необходимость решения теоретического вопроса в рамках научной дискуссии по раскрытию содержания категории «государственная политика», а также ее признаков и свойств. В качестве отправной точки для анализа указанной категории следует использовать ряд положений Конституции Российской Федерации.

Согласно подпункту «в» пункта 1 статьи 114 Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды.

В соответствии с пунктом 3 статьи 80 Конституции Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

В соответствии с пунктом «е» статьи 71 Конституции установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации, установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе

непрерывного образования находится в ведении Российской Федерации. В части определения отдельных аспектов и направлений государственной политики Конституция выделяет в качестве важнейшего приоритета детей (пункт 4 статьи 67.1).

Наконец, в подпункте «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции подчеркивается существование самостоятельного полномочия Правительства по взаимодействию с институтами гражданского общества в работе над государственной политикой.

Из приведенных конституционных положений вытекает сразу несколько важных аспектов, касающихся государственной политики, благодаря которым на теоретическом уровне представляется возможным раскрыть содержание данной категории. Государственная политика, ее выработка и проведение являются ключевыми направлениями деятельности органов публичной власти. Государственная политика носит всесторонний и комплексный характер, подразумевающий непосредственное активное участие органов публичной власти в выработке государственной политики как ключевых действующих лиц в рамках этого процесса, при этом имеющих конституционные полномочия – обязательства по вовлечению в данный процесс широкого круга общественных институтов.

Кроме того, государственная политика как комплексное направление деятельности включает в себя два самостоятельных блока работы органов публичной власти, а именно выработку и проведение государственной политики. На конституционно-правовом уровне понятие «выработка» и «проведение» разграничиваются, то есть указанные процессы являются отдельными направлениями деятельности в рамках государственной политики в целом.

Исследователи Ф. Клоэте и Б. Раби полагают, что государственная политика представлена в виде правительственные программ действий по реализации выбранных нормативных и эмпирических целей для решения

выявленных проблем и удовлетворения потребностей общества²¹¹. По мнению американского ученого Дж. Андерсона, государственная политика воплощает в себе некую генеральную линию, устойчивый и стабильный курс действий по долгосрочному и стратегическому планированию в определенной сфере общественных отношений, учитывающему интересы и потребности большинства населения²¹². Реализация идей, долговременных целей и ориентиров государственной политики является стратегической миссией государства.

Чрезвычайная важность данного направления деятельности подтверждается положениями пункта 3 статьи 80 Конституции, в соответствии с которыми Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Иными словами, спектр решаемых вопросов в рамках выработки государственной политики требует участия органов публичной власти на самом высоком государственном уровне и включает в число ведущих разработчиков государственной политики непосредственно главу государства.

Отметим отдельно, что толкование подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции дает все основания полагать, что государственная политика выступает в качестве некой открытой, комплексной и продолжающейся деятельности, в которой принимают непосредственное участие не только органы публичной власти, но и институты гражданского общества во всем своем многообразии. Соответственно, публичность – одно из свойств государственной политики, заложенное на конституционно-правовом уровне. Таким образом, выработка государственной политики представляет собой открытый процесс, что, в свою очередь, выступает в качестве гарантии обеспечения участия различных общественных институтов в выработке государственной политики.

²¹¹ См.: Cloete, F. and Rabie, B. 2008. Overview of Tertiary Public Policy Training in South Africa. *Africarus*. 38(2), p. 56.

²¹² См.: Anderson J.E. *Public Policymaking: An Introduction*. Boston-New York; 2003.

С этим согласны и некоторые исследователи феномена государственной политики. Например, А.И. Соловьев среди характерных особенностей государственной политики выделяет публичность ее выработки, выражющуюся в необходимости вовлечения в процесс определения целей государственной политики общественность в лице различных объединений граждан и общественных институтов (политические партии, оппозиция, некоммерческий сектор, бизнес-структуры, СМИ и др.)²¹³. По мнению С.О. Доспана, во избежание игнорирования общественных интересов и подмены их частными интересами формирование целей, задач и основных решений государственной политики должно стать коллективным результатом системной работы субъектов общественно-политических отношений²¹⁴.

Хотя, безусловно, публичность не стоит воспринимать как единственно возможный формат формирования государственной политики, поскольку на практике, особенно в области обеспечения национальной безопасности, публичность начинает терять свое значение²¹⁵. Действительно, при определенных обстоятельствах в процессе выработки государственной политики могут преобладать теневые форматы определения целей и задач государственной политики в конкретной сфере общественных отношений. Однако, представляется, что несмотря на возможные случаи нивелирования публичного обсуждения выработки государственной политики, сама по себе публичность все равно является конститутивным признаком государственной политики как комплексного политического процесса или деятельности, что следует из подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции. Следовательно, в отечественном законодательстве должны быть регламентированы случаи, когда выработка государственной политики может осуществляться без публичной дискуссии с вовлечением в этот процесс, в том числе институтов

²¹³ Соловьев А.И. Принятие государственных решений: учебное пособие / А.И. Соловьев. - 2-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2006. С 344.

²¹⁴ Доспан С.О. Проблема лоббизма в государственной политике в условиях модернизации России: автореф. канд. полит. наук. СПб., 2014. С. 3.

²¹⁵ См.: Соловьев А.И. Государственная политика. Политология: Лексикон. Под редакцией А. И. Соловьева. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007.

гражданского общества, что будет представлять собой некую правовую гарантию для гражданского общества в отношении возможности влияния на процесс выработки государственной политики в России.

Таким образом, основные признаки и характерные черты государственной политики выражаются в следующем:

- государственная политика – основная форма управленческой активности государства, а также одно из важнейших направлений деятельности государства в лице органов публичной власти;
- государственная политика – деятельность государства, направленная на решение масштабных и долговременных стратегических вопросов развития государства и общества в различных сферах общественно-политических и социально-экономических отношений;
- государственная политика – спланированная деятельность государства, проявляющаяся в тщательной и заблаговременной подготовке к реализации заранее обдуманных стратегических целей и задач в тех или иных сферах и областях общественных отношений (свойство целеполагания и стратегического планирования);
- комплексный характер государственной политики, выражющийся в отражении проводимого политического курса одновременно на несколько сфер общественно-политических и социально-экономических отношений (межотраслевой характер), а также подразумевающий использование значительных материальных и организационных ресурсов государства в рамках процесса выработки и проведения как двух самостоятельных этапов государственной политики;
- публичный характер деятельности, подразумевающий обязанность органов публичной власти по обеспечению участия институтов гражданского общества в процессе выработки и проведения государственной политики, за исключением прямо предусмотренных в законодательстве случаев, когда выработка и проведение государственной политики не предусматривают вовлечение широкого круга общественных институтов по причине

необходимости охраны режима государственной тайны или по иным другим законным основаниям;

– выработка и проведение государственной политики осуществляются прежде всего органами публичной власти на федеральном уровне, причем в большей степени исполнительной ветви, как ведущими координирующими участниками данных процессов.

В рамках научной дискуссии предлагается множество определений государственной политики, среди которых можно отметить следующие:

– «форма комплексной, совместной деятельности органов власти и управления по выдвижению и реализации долговременных целей как в обществе в целом, так и в его отдельных сферах в направлении оптимизации отношений государства и социума, поддержания социальной стабильности и наиболее полной реализации общеколлективных интересов»²¹⁶;

– «некая генеральная линия или устойчивый и стабильный курс действий правительства по долгосрочному и стратегическому развитию в определенной сфере общественных отношений, учитывающему интересы и потребности большинства населения»²¹⁷;

– «политика, разрабатываемую правительственными органами и должностными лицами»²¹⁸;

– «совокупность заранее спланированных, систематизированных и взаимосвязанных действий и решений, осуществляемых и принимаемых государственными органами (правительствами), по реализации государственных программ, включая программ развития, для решения возникающих в обществе проблем»²¹⁹;

²¹⁶ См.: Соловьев А.И. Государственная политика. Политология: Лексикон. Под редакцией А. И. Соловьева. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007.

²¹⁷ См.: Anderson J.E. Public Policymaking: An Introduction. Boston-New York; 2003.

²¹⁸ См.: Kuypers, G. (1973) Grondbegrippen van politiek. Utrecht: Het Spectrum; Hoogerwerf, A. (ed.) (1978) Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap. Alphen aan den Rijn: Samsom.

²¹⁹ См.: Jatmikowati S. H. A Study of Public Policy Implementation in E-administration Services. Academy of Strategic Management Journal. Merdeka Malang University. 2021 Vol: 20 Issue: 2S. URL: <https://www.abacademies.org/articles/a-study-of-public-policy-implementation-in-eadministration-services-11065.html> (дата обращения: 19.08.2024).

– «общий план действий политico-административных органов власти и управления, направленный на решение важных, влияющих на жизнь граждан общественных проблем, включающий в себя такие элементы как определение целей и приоритетов развития общества, разработка и планирование политической стратегии, анализ и оценка альтернативных программ и политик в соответствии с выгодами и затратами, обсуждение и консультирование с различными политическими и социальными группами, выбор и принятие государственных решений, мониторинг и оценка результатов выполнения и т.д.»²²⁰.

К особенностям и характерным чертам государственной политики В.В. Лобанов относит, в частности, целенаправленный характер действий государственных институтов по решению крупных общественных задач, осуществление комплекса согласованных действий и мероприятий, опора на правовые, моральные и исторические основы жизнедеятельности общества, затрагивание всех основных сфер жизнедеятельности общества и другие²²¹.

Приведенные рассуждения позволяют также выделить внутри государственной политики такой важный феномен как публично-государственное решение – основной компонент государственной политики и политico-управленческого процесса, характеризующийся воздействием органов публичной власти на общественные структуры, взаимодействием элитных, бюрократических и гражданских группировок²²².

Иными словами, сама по себе государственная политика, организационные механизмы ее выработки и проведения должны быть

²²⁰ Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика: Учебное пособие. – СПб.: Питер, 2004. С. 17.

²²¹ Там же. С. 21.

²²² Публично-государственное решение представляет собой: 1) рациональный и целеориентированный выбор альтернативы преодоления социальной проблемы легитимным политическим агентом, призванным максимизировать результаты деятельности при минимизации затрат на средства их достижения; 2) продукт функционирования организационного комплекса, который образует скоординированная и субординированная деятельность политиков и чиновников, работающих в государственном аппарате и опирающихся на заданные им функции и правила, регламенты и процедуры; 3) содержащий «формулу интересов» дизайн политической акции, который является обобщенным результатом взаимодействия (игры-торга) относительно автономных социально-политических акторов, обладающих собственными интересами и целями, позициями и ресурсами, стратегией и тактикой. См.: Дегтярев А. А. Принятие политических решений: Учебное пособие. М.: КДУ, 2004. С. 26-27.

нацелены в первую очередь на совершенствование качества принимаемых публично-государственных решений, их более последовательную практическую реализацию, в рамках которых государство в лице органов публичной власти будет гарантировать открытость и подотчетность гражданам и общественным институтам, что будет способствовать росту доверия к действиям государства и к процессу принятия оптимальных публично-государственных решений.

Представляется, что с точки зрения терминологии необходимо также отдельно упомянуть про существование в науке и другого схожего с государственной политикой понятия, а именно публичной (общественной) политики или «public policy». В российской науке сложилась традиция по использованию именно термина «государственная политика», в связи с чем особое внимание в теории государственного управления уделяется как раз государству как основному субъекту выработки и проведения государственной политики, а если быть точнее, то чиновникам и принимающим решения политическим деятелям, а также исполнительной ветви власти в целом²²³. В зарубежной науке, напротив, в юриспруденции и политологии популярен термин «public policy», который подчеркивает, что особое место среди субъектов выработки и проведения государственной политики занимают институты гражданского общества, активно выступающие «снизу-вверх» за инициирование обсуждений совместно с органами публичной власти актуальных общественных вопросов²²⁴. Соответственно, не будет преувеличением, если предположить, что на сегодняшний день подобная терминологическая дифференциация обусловлена сложившимися на протяжении многих лет политическими традициями и теоретическими подходами к изучению природы государства и гражданского общества, а также различных моделей их взаимодействия.

²²³ Лобанов В.В. Указ. соч. С. 25.

²²⁴ Там же. С. 26.

Таким образом, на основе конституционных положений, а также с опорой на научные исследования *государственную политику* в целом можно определить как (1) *ключевое направление деятельности государства в лице органов публичной власти, преимущественно исполнительной ветви, включающую в себя как минимум (2) две самостоятельные стадии по выработке и проведению государственной политики, в рамках которых осуществляется (3) заранее спланированная целенаправленная комплексная публичная работа органов власти, состоящая из (4) совокупности действий по принятию публично-государственных решений, с последующим формированием и реализацией долгосрочных стратегических целей, задач и приоритетов для поступательного развития государства и общества в общественно-политических и социально-экономических сферах и отраслях (5) с возможностью обеспечения участия в данных процессах широкого круга институтов гражданского общества.*

Определившись с содержанием термина «государственная политика», следует перейти к анализу одной из ключевых ее стадий, а именно выработки. Конституция Российской Федерации впервые раскрывает содержание государственной политики посредством ее разделения на две самостоятельные стадии – выработку и проведение²²⁵.

Представляется, что выработку государственной политики необходимо также рассматривать как самостоятельную и комплексную деятельность, поскольку сама по себе выработка является составной частью государственной политики как системного и сложного явления, о чем говорилось выше. Выработка государственной политики представляет собой динамический процесс или проактивную деятельность ее субъектов в рамках заранее предусмотренных формальных или неформальных организационных механизмов и моделей осуществления.

²²⁵ Стадия проведения государственной политики раскрыта в рамках главы 4 настоящего исследования.

С.А. Кокорин под выработкой государственной политики понимает «совокупность стадий, факторов (условий) деятельности субъектов политики и групп влияния в ходе выбора стратегических целей и их закрепления в соответствующих документах (программах, заявлениях, законах, доктринах)»²²⁶.

В коллективной монографии зарубежных исследователей государственной политики М. Хоулетта, М. Рамеша и Э. Перла отмечается, что процесс выработки государственной политики в целом является циклическим и включает в себя выявление проблем, определение повестки дня, разработку политики и ее принятие, осуществление и оценку²²⁷. Для стадии выработки государственной политики важно само рассмотрение проблемы, целей и приоритетов, вариантов решения для достижения целей политики, анализ затрат и выгод, негативных и позитивных внешних эффектов, связанных с каждым альтернативным вариантом решения проблемы²²⁸. Выработка политики является важнейшим этапом политического процесса, предшествующим принятию решения, который направлен на определение наилучшего решения проблемы. Основная задача этапа выработки государственной политики состоит в том, чтобы сузить диапазон всех возможных вариантов решения существующей проблемы до доступных и понятных для лиц, принимающих государственные решения²²⁹. Процесс выработки государственной политики представляет собой последовательность функциональных действий в виде определения проблемы, составления плана действий, непосредственно разработки политики и т.д.²³⁰

Следует заметить, что в научной дискуссии стадия выработки государственной политики понимается учеными как в широком смысле,

²²⁶ Кокорин С.А. Государственная политика России по борьбе с терроризмом: политологический анализ. С. 28.

²²⁷ См.: Howlett M., Rahmesh M. (2003). Studying public policy: policy cycles and Nd Line ministries should have their own policy units that policy subsystems, 2 ed. Oxford University press, Canada.

²²⁸ См.: Do Phu Hai. Process of Public Policy Formulation in Developing Countries. Faculty of Public Policy. Graduate Academy of Social Science, Vietnam. 2012.

²²⁹ Howlett, M., Ramesh M., and Perl, A. (2020). Studying Public Policy. Principles and Processes. 4th edition. Oxford: Oxford University Press, 133 p.

²³⁰ Anderson J.E. Public Policymaking: An Introduction. Boston-New York; 2003. 341 p.

включая также стадии осуществления и оценки государственной политики, так и в узком смысле, ограничиваясь исключительно определением «повестки дня», формулированием вопросов в рамках целеполагания. Представляется, что, по крайней мере, выработка и проведение государственной политики являются все же самостоятельными стадиями государственной политики, в основании которых лежат совершенно разные цели и задачи, соответственно, их нужно четко разграничивать между собой. Проведение государственной политики подразумевает следующий закономерный этап государственной политики, связанный с осуществлением комплекса действий по ее реализации.

Одним из наиболее популярных в науке подходов к механизмам выработки государственной политики является модель политико-управленческого цикла²³¹, согласно которой принятие политических решений представляет собой динамический процесс, состоящий из функционально определенных и последовательно расположенных стадий (или фаз)²³². А.А. Дегтярев при описании данной модели обращается к ее основным принципам²³³. Модель политико-управленческого цикла позволяет разложить государственную политику на отдельные стадии ее выработки и проведения, а также на несколько других стадий, но уже в рамках выработки и проведения, что в совокупности предполагает осуществление органами публичной власти комплекса действий, продуманных и разбитых на несколько небольших стадий или этапов.

Поскольку государственная политика подразумевает долгосрочное стратегическое решение актуальных вопросов в различных областях с учетом

²³¹ Модель была впервые разработана в англо-американской политической науке в XX в. и имеет сразу несколько схожих наименований, например, «процессуальная» (policy process) и «циклическая» (policy cycle). См.: The Policy Cycle 1 Ed. By J. May and A. Wildavsky. Beverly Hills, 1978.

²³² Дегтярев А.А. Указ. соч. С. 154.

²³³ Среди принципов можно выделить следующие: 1) интерпретация принятия государственных решений как более или менее целостного и последовательно разбиваемого на отдельные согласованные между собой стадии процесса, динамически функционирующего и развивающегося в социально-политическом пространстве и времени; 2) «круговой» характер цикла, в рамках которого последние предшествующие его витку фазы обеспечивают «обратное воздействие» и готовят предпосылки для витка последующего; 3) соответствие стадии «управляющего» процесса фазам процесса «управляемого»; 4) эвристический принцип рационального упорядочивания процессов человеческой деятельности с помощью логически сопряженных процедур и операций. Дегтярев А. А. Указ. соч. С. 156.

потребностей общества, то на первоначальной стадии выработки государственной политики указанные общественные потребности и интересы должны быть сформулированы в виде неких стратегических целей, задач, принципов и приоритетов развития, которые будут являться ориентиром для последующей реализации государственной политики. Однако для формулирования указанных целей, задач, принципов и приоритетов государственной политики в рамках отдельного этапа ее выработки необходимо прежде всего определиться с кругом существующих в обществе проблем, для решения которых в результате и будет выработана и проведена государственная политика. Иными словами, необходимо сначала инициировать политику, т.е. определить круг актуальных проблем, осуществить выбор наиболее приоритетных из них, включить их в текущую повестку органов публичной власти, затем принять соответствующее решение о необходимости разработки государственной политики в конкретной сфере общественных отношений²³⁴.

В теории политическая повестка дня получила следующее определение: «совокупность актуальных социальных проблем, которые отражают потребности общества в целом или требования отдельных групп интересов и на которые политики и администраторы готовы и способны реагировать, принимать решения и предпринимать действия»²³⁵. В зарубежной научной литературе процесс формирования актуальной повестки описывается как имеющий вектор движения «сверху-вниз», что подразумевает во многом движение той или иной инициативы от представителей крупного бизнеса, финансовой системы и средств массовой информации, иными словами, институциональной элиты²³⁶. Таким образом, на практике повестка может быть сформулирована также посредством неформальных механизмов и доведена до сведения лиц, принимающих те или иные политические решения.

²³⁴ Лобанов В.В. Указ. соч. С. 30.

²³⁵ Дегтярев А.А. Указ. соч. С. 232.

²³⁶ См.: Dye T.R. Top Down Policymaking. Chatham House Publishers. N.Y.; L., 2001.

Процесс формирования повестки зачастую происходит посредством специальных институтов и механизмов, в рамках которых внутри политической системы обсуждения осуществляются одновременно на нескольких площадках, например, на парламентских, партийных, гражданских аренах²³⁷. Таким образом, формирование повестки дня с методологической точки зрения возможно не только «сверху-вниз», но и «снизу-вверх» с опорой на осведомленность и экспертность институтов гражданского общества, когда общественные институты убеждают государственные структуры в необходимости уделения внимания тем или иным проблемам. Однако, безусловно, ведущую роль в выборе проблематики для объявления старта о начале выработки государственной политики играют представители политической элиты и органы публичной власти.

Соответственно, начальный этап стадии выработки государственной политики предполагает целеполагание, под которым в рамках научной дискуссии о государственной политике ученые понимают «разработку «дерева целей» политики, а также определение основных принципов, методов, технологий и средств реализации поставленных целей»²³⁸. Именно в процессе целеполагания субъекты выработки государственной политики занимаются определением круга актуальных проблем и вопросов развития государства и общества в различных областях, после чего ими принимается концептуальное управление решение о необходимости дальнейшей работы по выработке государственной политики. В случае отсутствия существенных оснований для разработки новой государственной политики, формирования ее стратегических целей, задач, принципов и приоритетов последующая работа в этом направлении теряет свою актуальность.

Указанный этап работы в рамках выработки государственной политики является основополагающим для последующего формирования стратегий

²³⁷ Лобанов В.В. Указ. соч. С. 109.

²³⁸ Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. С. 70.

развития государства и общества. При выборе политического курса развития необходимо изучение совокупности факторов, начиная от особенностей исторического развития государства и общества и заканчивая анализом текущих общественно-политических процессов. Это означает, что именно на данном этапе ключевым субъектам выработки государственной политики в лице органов публичной власти необходимо приложить достаточные усилия, чтобы обеспечить участие широкого круга общественных институтов в этом процессе в целях максимального учета накопившегося опыта и предложений институтов гражданского общества. В противном случае существует большая вероятность того, что на начальном этапе обсуждения концептуальных вопросов, связанных с целеполаганием в рамках выработки государственной политики, органы публичной власти примут поспешные и далекоидущие неэффективные управленческие решения в отношении определения круга актуальных проблем и вопросов, а также стратегических целей, задач, принципов и приоритетов государственной политики, если в данном процессе не будут участвовать общественные институты. Более того, как уже ранее неоднократно отмечалось, толкование положений подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции позволяет сделать вывод, что Конституция гарантирует обеспечение участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики на всех сопутствующих этапах стадии выработки, включая этап целеполагания.

После определения ключевых вопросов в рамках целеполагания следует этап подготовки публично-государственного решения или этап непосредственной разработки государственной политики. На данном этапе осуществляется формулирование проектов государственного решения, в рамках которого происходит отбор альтернативных вариантов решения проблем в конкретной сфере общественных отношений, которые обсуждаются также с привлечением общественных институтов. При этом выработка государственной политики не всегда находит отражение в законе или акте исполнительной власти, поскольку лица, формирующие политику, могут не

предпринимать позитивных действий по решению тех или иных проблем в надежде на их самостоятельное разрешение, либо они могут быть не в состоянии договориться в отношении выбора конкретных действий²³⁹.

Многостороннее обсуждение содержания государственной политики на стадии ее выработки априори не может представлять собой максимально структурированную и четко спланированную циклическую работу, если говорить об отдельных организационных аспектах этого процесса. Когда осуществляется публичная постановка задачи по выработке государственной политики, этот процесс перестает быть линейным. Наоборот, параллельно с обсуждением инициатив внутри органов публичной власти могут быть организованы иные дискуссионные площадки с участием внегосударственных субъектов. Кроме того, органы публичной власти – разработчики государственной политики могут вовсе не знать о существующих обсуждениях на параллельных площадках, поскольку нельзя исключать обстоятельство, связанное с тем, что общественные институты могут предпочесть самостоятельное обсуждение инициатив без участия государства и последующее направление своих предложений.

Несмотря на сложности, связанные со стадией публичного обсуждения государственной политики, формированием ее содержания, выбором альтернативных и оптимальных решений актуальных проблем, органы публичной власти должны предусмотреть организационные механизмы, позволяющие всем заинтересованным лицам и общественным институтам по окончании своих дискуссий направлять соответствующие предложения и замечания относительно содержания государственной политики на стадии ее выработки.

Следующим этапом выработки государственной политики является официальное утверждение решений после продолжительных дискуссий и согласований позиций среди участников выработки государственной политики, которое осуществляется с соблюдением специальных процедур, в

²³⁹ Anderson J.E. Public Policymaking: An Introduction. Boston-New York; 2003. 114 p.

частности, регламентирующих порядок взаимодействия с внешними акторами, в том числе общественными институтами.

Следовательно, стадию выработки государственной политики можно представить в виде трех основных этапов:

1) целеполагание (определение круга актуальных проблем и вопросов («повестка дня»), а также стратегических целей, задач, принципов и приоритетов государственной политики);

2) подготовка проекта публично-государственного решения или непосредственно разработка государственной политики (тесное взаимодействие и обсуждение ведущих субъектов выработки государственной политики с широким кругом представителей групп интересов, включая институты гражданского общества, указанных в рамках стадии целеполагания вопросов, непосредственно содержания вырабатываемой государственной политики, поиск альтернативных решений, выбор наиболее оптимального решения посредством согласования существующих позиций и взглядов);

3) оформление государственной политики в форме конкретных документов (федеральных законов, подзаконных актов, федеральных программ, национальных проектов, деклараций, концепций и др.).

Обобщая вышеизложенное, можно предложить следующее определение стадии *выработки государственной политики – самостоятельная стадия государственной политики, в основе которой модель политико-управленческого цикла, состоящая из этапов целеполагания и определения «повестки дня», подготовки проекта публично-государственного решения, оформления государственной политики в форме конкретных документов, и обеспечивающая процесс принятия политико-государственных решений.*

В теории выделяют несколько моделей выработки государственной политики в зависимости от роли в этом процессе по линии «государство – гражданское общество»: 1) модель «сверху-вниз» (политико-управленческие решения принимаются на высшем уровне и спускаются на нижние уровни исключительно для исполнения); 2) модель «снизу-вверх» (выработка

государственной политики на самом высшем уровне осуществляется на основе запросов и предложений, поступивших от более низких уровней государственной системы и общественных институтов; 3) «централизованная модель» (выработка государственной политики осуществляется исключительно внутри бюрократического аппарата без привлечения общественных институтов к участию); 4) «демократическая модель» (активное использование органами публичной власти разнообразных форматов вовлечения в процесс выработки государственной политики институтов гражданского общества)²⁴⁰.

Безусловно, для разносторонней и эффективной выработки государственной политики предпочтительна именно «демократическая модель», поскольку только она позволяет наиболее полным образом учесть мнение общественных институтов относительно решения существующих актуальных проблем.

Участие бизнеса и гражданского общества, общественных групп, неправительственных организаций в процессе выработки государственной политики имеет решающее значение для повышения прозрачности, качества, эффективности и легитимности проводимой государством политики²⁴¹. По мнению В.В. Гриба, основной целью гражданского общества является как раз таки оказание влияния на формирование государственной политики, а также на процесс принятия органами публичной власти государственных решений²⁴². Г.В. Лебедева отмечает, что «институты гражданского общества должны обладать механизмом общественного контроля над осуществлением функций государства, возможностью оказания помощи и сотрудничества, влияния на проведение государственной политики»²⁴³. По мнению ученых-конституционалистов, развитие гражданского общества в России

²⁴⁰ Лобанов В.В. Указ. соч. С. 38.

²⁴¹ См.: *Do Phu Hai. Process Of Public Policy Formulation in Developing Countries. Faculty of Public Policy. Graduate Academy of Social Science, Vietnam. 2012.*

²⁴² Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации. С. 153.

²⁴³ Лебедева Г.В. Институты гражданского общества в реализации правоохранительной функции Российского государства: Автoref. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 11.

способствует повышению активности граждан в их стремлении осознанию участвовать в реализации государственной политики²⁴⁴. В.И. Якунин связывает перспективы развития государственной политики с усилением деловых коммуникаций власти с гражданскими структурами, включая бизнес-сообщество²⁴⁵. В этом отношении В.И. Якунин определяет государственную политику как «внутренне интегрированную стратегию управления крупномасштабными объектами, выработанную на основе кооперации с наиболее авторитетными гражданскими структурами»²⁴⁶. Важность вовлечения гражданского общества в процесс выработки и проведения государственной политики подчеркивает В.В. Лобанов, определяя государственную политику как «совокупность целей, задач, приоритетов, принципов, стратегических программ и плановых мероприятий, которые разрабатываются и реализуются органами государственной и муниципальной власти с привлечением институтов гражданского общества»²⁴⁷. Ученый выделяет институты гражданского общества в качестве полноценных самостоятельных субъектов государственной политики, участвующих в различных ее стадиях, включая выработку²⁴⁸. Дж. Андерсон определяет принятие политических решений как процесс, в котором принимают участие сразу несколько групп участников: законодатели, государственные служащие, политические партии, группы интересов и отдельные граждане²⁴⁹.

Таким образом, процесс выработки государственной политики в рамках современного демократического общества невозможен без кооперации органов публичной власти и институтов гражданского общества с возможностью активного участия последних на всех этапах выработки и проведения государственной политики.

²⁴⁴ Общественный контроль в конституционном праве: монография / отв. ред. А.Е. Постников. – М: Проспект, 2024. С. 11.

²⁴⁵ Якунин В.И. Процессы и механизмы формирования государственной политики в современном российском обществе: автореф. дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02. М., 2007. С. 15.

²⁴⁶ Там же. С. 19.

²⁴⁷ Лобанов В.В. Указ. соч. С. 17.

²⁴⁸ Там же. С. 35.

²⁴⁹ См.: Anderson, J.E. 1997. Public Policy Making. 3rd edition. New York: Holt, Rinehart and Winston, p. 60.

В связи с вышеизложенным, закономерно встает вопрос о том, на каком этапе или в какой конкретный момент общественные институты должны быть вовлечены в процесс обсуждения государственной политики. Стоит отметить, что выработка государственной политики, а также принятие политических решений не подразумевают с формальной стороны определение точки отсчета начала этого процесса. Иными словами, поводом для запуска процесса выработки государственной политики могут служить, в частности, сообщения в средствах массовой информации, общественный резонанс, дошедший до внимания представителей органов публичной власти, или другие неформальные источники, позволяющие лицам, принимающим решения, обратить внимание на существующие проблемы (рекомендации советников или вовсе неформальное общение лица, принимающего решения, со своим близким окружением). Однако есть и наиболее очевидные поводы запуска процесса выработки государственной политики, например, послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации, в котором глава государства акцентирует внимание высшей политической элиты на отдельные проблемы общества, требующие выработки политических решений, или объявление им о запуске нового национального проекта, а также последующее поручение Правительству Российской Федерации начать предметную работу над конкретным проектом.

В этой связи представляется, что процесс выработки государственной политики как первоначальная стадия работы над государственной политикой в целом должен подразумевать порядок, регулирующий последовательность действий органов публичной власти по объявлению старта взаимодействия с общественными институтами в рамках выработки государственной политики. Кроме того, решение о начале работы над государственной политикой должно быть активно распространено среди общественности в целях обеспечения возможности широкого участия общественных институтов в процессе выработки государственной политики.

В последующих параграфах настоящей главы будут проанализированы международные стандарты обеспечения участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики, а также основные формы такого участия.

§2. Международные стандарты обеспечения участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики

На протяжении нескольких десятков лет в международной практике формируются общепринятые стандарты взаимодействия национальных правительств как с отдельными гражданами, так и с их объединениями, различными общественными институтами. По указанной теме международными организациями проведено немало исследований и подготовлены многочисленные доклады и рекомендации, основанные на практическом опыте разных стран по вопросу обеспечения участия общественных институтов в выработке государственной политики.

Международные стандарты взаимодействия органов публичной власти с общественными институтами, в том числе в целях обеспечения их участия в выработке государственной политики, представляют собой результат обобщения успешных национальных стандартов и наиболее удачных практик выстраивания коммуникации между государством и гражданским обществом.

Обобщенно можно выделить следующие разновидности международных стандартов взаимодействия органов публичной власти с общественными институтами:

- нормативные основы взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества, правовые принципы и правовые гарантии такого взаимодействия для общественных институтов;
- организационные модели взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества;
- стандарты деятельности представителей органов публичной власти, формирование культуры управления, ориентированной на информационную открытость и взаимодействия с широким кругом общественных институтов;

– материально-финансовые стандарты поддержки институтов гражданского общества.

Стоит отметить, что указанный перечень не является исчерпывающим и представляет собой лишь совокупность основных вопросов.

Процесс разработки и формулирования международных стандартов включает в себя предварительные обсуждения среди представителей экспертного сообщества национальных правительств, аккумулирование передовых методов, принципов, рекомендаций, их обобщение и последующее консультирование со всеми заинтересованными сторонами в целях разработки конкретных правовых документов, содержащих стандарты в конкретной сфере общественных отношений, в частности, по вопросам участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики.

Представляется, что подобного рода стандарты могли бы оказать ощутимую роль в развитии отечественных стандартов выстраивания работы по вовлечению институтов гражданского общества в выработку государственной политики, а также в совершенствовании системы отечественного нормативного правового регулирования в указанной сфере.

К основным международным источникам, содержащим общепринятые стандарты в сфере взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества, относятся международные декларации, конвенции, пакты, договоры и рекомендации. Данные источники содержат положения, раскрывающие отдельные аспекты взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти. К международным актам, содержащим стандарты взаимодействия государства с общественными институтами, относятся:

1. Всеобщая декларация прав человека²⁵⁰.

²⁵⁰ Всеобщая декларация прав человека (принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 05.01.2024).

Согласно статье 21 Всеобщей декларации прав человека каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей.

2. Международный пакт о гражданских и политических правах (далее - МПГПП)²⁵¹.

В статье 25 МПГПП отмечается, что каждый гражданин должен иметь право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через свободно выбранных представителей.

3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее - Европейская конвенция по правам человека, ЕКПЧ)²⁵².

ЕКПЧ закрепляет фундаментальные свободы, среди которых свобода выражения мнения (статья 10 ЕКПЧ) и свобода собраний и объединений (статья 11 ЕКПЧ), позволяющие институтам гражданского общества наиболее полным образом реализовать потенциал взаимодействия с органами публичной власти.

4. Договор о Евразийском экономическом союзе 2014 года²⁵³.

Статья 69 Договора закрепляет гарантии открытости и доступности законодательства государств-членов союза. В соответствии с пунктом 3 статьи 69 государств-членов размещают в сети Интернет на официальных сайтах государственных органов, ответственных за разработку проекта нормативного правового акта, или на специально созданных сайтах проекты нормативных правовых актов, информацию о порядке направления лицами замечаний и предложений по ним, а также сведения о сроке проведения общественного обсуждения проекта нормативного правового акта в целях предоставления всем заинтересованным лицам возможности направить свои замечания и предложения²⁵⁴.

²⁵¹ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят резолюцией 2200 A (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года) // United Nations Treaty Series, vol. 999, p. 225–240.

²⁵² Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵³ «Договор о Евразийском экономическом союзе» (Подписан в г. Астане 29 мая 2014 года). СПС «КонсультантПлюс».

²⁵⁴ Там же.

5. Замечания²⁵⁵ общего порядка № 5 Комитета по правам человека ООН.

Согласно пункту 26 право на свободу ассоциаций, в том числе занимающихся государственными и политическими вопросами, является важным дополнением прав, закрепленных в статье 25 МПГПП.

6. Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне²⁵⁶.

В рекомендациях отмечается, что государства-участники имеют позитивные обязательства по созданию организационно-правовой основы в виде необходимых механизмов и процедур, способствующих эффективному участию общественных объединений, как институтов гражданского общества, в общественных делах, в выработке государственной политики и в законотворческом процессе через регулярный, непрерывный, институализированный и открытый диалог с институтами власти. В Рекомендациях выделяются также и принципы, на которых основывается гражданское участие в выработке государственной политики общественными объединениями: прозрачность, непредвзятость, открытость и доступность, подотчетность и эффективность; отсутствие дискриминации, равенство и всеобъемлемость; независимость объединений.

7. Конвенция Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция)²⁵⁷.

Статья 1 закрепляет положение, согласно которому каждая из присоединившихся к Орхусской конвенции стран гарантирует права на доступ

²⁵⁵ Комитет по правам человека ООН, Общий комментарий № 25: Права на участие в государственных делах, избирательные права и право равного доступа к общественным услугам (Статья 25) ПГПП/C/21/Rev.1/Add.7, 27 августа 1996. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en (дата обращения: 05.01.2024).

²⁵⁶ Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне. Вена, 15-16 апреля, 2015 г. // URL: <https://www.osce.org/odihr/183991> (дата обращения: 04.01.2024).

²⁵⁷ Конвенция Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) о доступе к информации, участию общественности и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) от 25 июня 1998 года URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml (дата обращения: 05.01.2024).

к информации, на участие общественности в процессе принятия решений. В соответствии с пунктом 2 статьи 3 Орхусской конвенции каждая ее сторона должна стремиться обеспечить, чтобы должностные лица и государственные органы оказывали общественности помочь в облегчении ее участия в процессе принятия государственных решений. Системное толкование взаимосвязанных положений статей 6-8 Орхусской конвенции позволяет выделить несколько ключевых стандартов в обеспечении участия общественности в принятии решений, в частности, к ним следует отнести своевременное и эффективное информирование заинтересованной общественности о возможных проектах решений, ответственном государственном органе, о процедуре принятия решений (форматы участия общественности, сроки и др.), обеспечение разумных сроков участия общественности в принятии решений, а также форматов такого участия, которые позволили бы учесть мнение общественности по обсуждаемым вопросам.

8. Рекомендация²⁵⁸ Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе.

Согласно пункту 76 раздела VIII Рекомендации государственные и квазигосударственные механизмы всех уровней должны обеспечивать эффективное участие неправительственных организаций без дискриминации в диалоге и консультациях по задачам и решениям в сфере государственной политики. В пояснительном докладе к Рекомендации уточняется, что ответственное участие институтов гражданского общества в процессе выработки государственной политики может внести весомый вклад в усилия по поиску решений многих проблем. Более того, в связи с тем, что проведение консультаций со всеми некоммерческими структурами физически невозможно,

²⁵⁸ Рекомендация Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе. CM/Rec(2007)14 (Принята Комитетом министров 10 октября 2007 года на 1006-м заседании постоянных представителей министров). URL: <https://rm.coe.int/16802ec26f> (дата обращения: 05.01.2024).

следует поощрять принятие методов, которые облегчат их участие, через органы, выполняющие координационную функцию²⁵⁹.

9. Резолюция Совета ООН по правам человека «Пространство для деятельности гражданского общества: создание и поддержание безопасных и благоприятных условий де-юре и де-факто»²⁶⁰.

Совет ООН по правам человека в тексте данной Резолюции призывает государства взаимодействовать с гражданским обществом, с тем чтобы позволить ему участвовать в общественном обсуждении решений, которые могли бы содействовать поощрению и защите прав человека и верховенству права, равно как и любых других соответствующих решений (пункт 3).

10. Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ по свободе объединений²⁶¹.

В пункте 183 Руководящих принципов подчеркивается, что в представительной демократии, в которой законотворческий процесс характеризуется открытостью и прозрачностью, объединения должны иметь возможность участвовать в разработке законов и государственной политики на всех уровнях, а для этого государству необходимо создать соответствующие механизмы, позволяющие обществу вступать в диалог с властью. В качестве одного из возможных механизмов выделяются консультации с общественными объединениями, а одним из направлений участия общественных объединений в выработке государственной политики является область государственного финансирования и поддержки таких объединений²⁶².

11. Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений Совета Европы²⁶³.

²⁵⁹ Там же.

²⁶⁰ Резолюция Совета ООН по правам человека «Пространство для деятельности гражданского общества: создание и поддержание безопасных и благоприятных условий де-юре и де-факто» от 23 сентября 2013 г. URL: <https://www.refworld.org.ru/pdfid/53bd10844.pdf> (дата обращения: 05.01.2024).

²⁶¹ Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ по свободе объединений (Опубликовано Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/3/160961.pdf> (дата обращения: 05.01.2024)).

²⁶² Там же.

²⁶³ Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений Совета Европы (Принят Конференцией МНПО на заседании 1 октября 2009 г.). URL: <https://rm.coe.int/16802eedd4> (дата обращения: 05.01.2024).

Кодекс отмечает особую роль институтов гражданского общества в построении демократического общества. В частности, в нем говорится о том, что неправительственные организации благодаря накопленным знаниям, независимой экспертизе, доверию со стороны своих членов и общества в целом способны оказать помощь органам власти в выработке государственной политики²⁶⁴. Сам по себе процесс вовлечения институтов гражданского общества, согласно Кодексу, включает в себя несколько уровней от низкого к высокому: информация (информационный аспект открытости органов власти); консультации (запрашивание органами власти мнения институтов гражданского общества по конкретным вопросам или проблемам); диалог (совместная дискуссия в формате встреч между органами власти и институтами гражданского общества по определенным темам); партнерство (взаимная ответственность на каждом этапе процесса принятия политических решений, от разработки повестки дня, подготовки решений, принятия решения и до выполнения политических инициатив – наиболее высокоразвитая форма сотрудничества)²⁶⁵.

12. Пространство гражданского общества: создание и поддержка, на уровне законодательства, на практике, безопасной и благоприятной среды (резолюция/принята Советом по правам человека ООН)²⁶⁶.

Резолюция призывает страны обеспечить участие неправительственных организаций в принятии государственных решений, учитывая их роль в построении демократии, защиты прав и свобод человека и гражданина (пункты 15-17).

²⁶⁴ Там же. С. 5.

²⁶⁵ Там же. С. 9.

²⁶⁶ См.: Пространство гражданского общества: создание и поддержка, на уровне законодательства, на практике, безопасной и благоприятной среды: резолюция (принята Советом по правам человека, 9 октября 2013 г.). URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/148/13/PDF/G1314813.pdf?OpenElement> (дата обращения: 06.01.2024).

13. Декларация²⁶⁷ о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы.

Согласно статье 8 Декларации участие в управлении делами государства осуществляется как индивидуально, так и в союзе с другими. Данное положение указывает на то, что субъектами участия в процессе выработки государственной политики помимо органов публичной власти и отдельных лиц являются также объединения граждан в лице неправительственных организаций.

Помимо приведенных выше актов существуют и другие международные документы, касающиеся в целом проблем гражданского участия в выработке государственной политики, в том числе различных аспектов деятельности институтов гражданского общества, в частности, неправительственных организаций. Международный опыт правового регулирования стандартов деятельности институтов гражданского общества весьма обширный и включает также отдельные документы, раскрывающие вопросы участия в принятии государственных решений отдельных категорий людей – женщин²⁶⁸, иностранцев²⁶⁹, молодежи²⁷⁰, лиц с ограниченными возможностями²⁷¹,

²⁶⁷ Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (принята Генеральной Ассамблей ООН 8 марта 1999 г.). URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf> (дата обращения: 06.01.2024).

²⁶⁸ См.: Рекомендация Rec(2003)3 Комитета министров государствам-членам о сбалансированном участии женщин и мужчин в процессе принятия решений в области политики и общественной жизни (принята Комитетом министров 12 марта 2003 года в рамках 831-го заседания Представителей министров). URL: <https://rm.coe.int/1680591602> (дата обращения: 06.01.2024).

²⁶⁹ См.: Конвенция Совета Европы об участии иностранцев в государственной жизни на местном уровне. Страсбург, 5 февраля 1992 г. URL: <https://rm.coe.int/168007bd4e> (дата обращения: 06.01.2024).

²⁷⁰ См.: Рекомендация CM/Rec (2012) 2 Комитета Министров к государствам-членам об участии детей и молодежи в возрасте до 18 лет в общественной жизни (принята Комитетом Министров 28 марта 2012 г. на 1138-м заседании заместителей Министров) // СПС «ГАРАНТ»; Рекомендация CM/Rec (97)3 Комитета Министров государствам-членам об участии молодежи и будущем гражданского общества. URL: http://rjp-eu.coe.int/documents/1017981/1663182/Rec3_1997_Coe_youth-participation-and-the-future-of-civil-society.pdf/f0c6f2b7-1369-47ac-bb1b-adf8428e4ba1 (дата обращения: 06.01.2024); Рекомендация Rec(2006)14 Комитета Министров государствам-членам о гражданстве и молодежном участии в общественной жизни. URL: <https://www.coe.int/en/web/youth/home> (дата обращения: 06.01.2024).

²⁷¹ См.: Рекомендация CM/Rec (2011) 14 Комитета министров государствам-членам об участии лиц с ограниченными возможностями в политической и общественной жизни (принята Комитетом министров 16 ноября 2011 г. на 1126-ом заседании постоянных представителей министров). URL: <https://www.refworld.org.ru/pdfid/55117ecd4.pdf> (дата обращения: 06.01.2024).

национальных меньшинств²⁷². Вместе с тем количество различных актов, а именно конвенций²⁷³, рекомендаций²⁷⁴, резолюций²⁷⁵ и иных документов весьма велико и требует определенной систематизации или кодификации.

Одним из ключевых международных стандартов в реализации государственной политики по развитию гражданского общества и взаимодействию с общественными институтами является закрепление на законодательном уровне за органами публичной власти позитивных обязательств по созданию необходимых условий для обеспечения участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики. Данный аспект раскрывается в следующих международных источниках:

– Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне²⁷⁶. В рекомендациях отмечается, что государства-участники имеют позитивные обязательства по созданию организационно-правовой основы в виде необходимых механизмов и процедур, способствующих эффективному участию общественных объединений в общественных делах, в выработке государственной политики и

²⁷² Совет Европы: Рамки Конвенции о защите национальных меньшинств. URL: <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdac> (дата обращения: 06.01.2024); Европейская Хартия региональных языков или языков меньшинств. Страсбург, 5 ноября 1992 г. URL: <https://rm.coe.int/168007c098> (дата обращения: 06.01.2024).

²⁷³ См.: Европейская Хартия местного самоуправления (ETS N 122) от 15 октября 1985 г. // Собрание законодательства Российской Федерации, N 36, 7 сентября 1998 года, ст. 4466; Дополнительный Протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти. URL: <https://rm.coe.int/168071b5df> (дата обращения: 06.01.2024); Европейская конвенция о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций от 24 апреля 1986 г. URL: <https://rm.coe.int/168007aba9> (дата обращения: 06.01.2024); Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам от 18 июня 2009 г. URL: <https://rm.coe.int/16805a937b> (дата обращения: 06.01.2024).

²⁷⁴ Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec (2009)1 государствам-участникам Совета Европы по электронной демократии (приняты Комитетом министров 18 февраля 2009 г. на 1049-м собрании заместителей министров). URL: [https://www.coe.int/t/dgap-democracy/activities/ggis/cahde/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec\(2009\)1E_FINAL.asp](https://www.coe.int/t/dgap-democracy/activities/ggis/cahde/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec(2009)1E_FINAL.asp) (дата обращения: 06.01.2024)

²⁷⁵ См.: Резолюция 2096 (2016) «Каким образом можно предотвратить необоснованные ограничения деятельности НПО в Европе?». URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680782d3c> (дата обращения: 06.01.2024); Резолюция 2095 (2016) об усилении защиты и роли правозащитников в государствах-членах Совета Европы. URL: <https://pace.coe.int/pdf/9a760a2b6771af01aabbb34d2eb23ff1fd48a035cd6d1b83465949759884919f3/doc.%2014285.pdf> (дата обращения: 06.01.2024).

²⁷⁶ Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне. Вена, 15-16 апреля, 2015 г. // URL: <https://www.osce.org/odihr/183991> (дата обращения: 04.01.2024).

в законотворческом процессе через регулярный, непрерывный, институализированный и открытый диалог с институтами власти.

– Рекомендация²⁷⁷ Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе. Согласно пункту 76 раздела VIII Рекомендации государственные и квазигосударственные механизмы всех уровней должны обеспечивать эффективное участие неправительственных организаций без дискриминации в диалоге и консультациях по задачам и решениям в сфере государственной политики.

Предоставление общественности возможности вносить свой вклад в процесс принятия государственных решений приводит к более эффективному управлению, а также получению обратной связи о действиях правительства посредством организованных дискуссий²⁷⁸. Международные стандарты обеспечения участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики призывают государства включить гарантии участия в национальные правовые рамки, в частности, в отдельные законодательные акты²⁷⁹. Практика правового регулирования вопросов гражданского участия заметно отличается среди стран, поскольку в некоторых странах нормы, регламентирующие обязанность органов власти в привлечении институтов гражданского общества и сам порядок такого участия, содержатся в юридически обязывающих законах и нормах, в других странах такие положения содержатся преимущественно в различного рода рекомендациях для органов власти, например, исполнительной ветви власти²⁸⁰.

Особую роль в формировании общепринятых стандартов играют международные неправительственные организации. Одной из наиболее авторитетных международных неправительственных организаций,

²⁷⁷ Рекомендация Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе. CM/Rec(2007)14 (Принята Комитетом министров 10 октября 2007 года на 1006-м заседании постоянных представителей министров). URL: <https://rm.coe.int/16802ec26f> (дата обращения: 05.01.2024).

²⁷⁸ Open Gov Guide (2024). P. 185. URL: <https://www.opengovpartnership.org/documents/open-gov-guide-2024/> (дата обращения: 15.09.2024).

²⁷⁹ Гражданское участие в процессе принятия решений. Обзор стандартов и практик в государствах-членах Совета Европы. Страсбург, Май 2016. С. 32-33.

²⁸⁰ Там же.

занимающейся разработкой и распространением международных стандартов, является Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), с момента создания которой (с 1961 года) было разработано более 500 основных правовых документов, включая решения и рекомендации, принятые Советом ОЭСР в соответствии с Конвенцией ОЭСР, а также другие правовые документы, разработанные в рамках ОЭСР, например, декларации и международные соглашения²⁸¹.

На уровне документов ОЭСР большое внимание уделяется также формированию универсальных стандартов по вовлечению общественных институтов в процесс выработки государственной политики и политического курса развития государства. В рамках ОЭСР взаимодействие правительства и гражданского общества представлено системно в виде трех ключевых блоков в зависимости от степени активности такого взаимодействия, которые в своем единстве составляют ядро так называемой концепции «открытое правительство»:

1. Информирование

Это основное предварительное условие для включения институтов гражданского общества в текущую общественно-политическую повестку для последующего участия в выработке государственной политики, предусматривающее надлежащее законодательство о праве на доступ к информации о деятельности органов публичной власти, институциональные механизмы реализации законодательства, а также независимые органы контроля за исполнением законодательства²⁸².

В рамках информирования как начального уровня участия граждан и их объединений в выработке государственной политики, органы публичной власти осуществляют пассивные действия, направленные на публикацию важной информации о принимаемых в рамках конкретного ведомства

²⁸¹ См.: Официальный сайт Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/about#> (дата обращения: 15.11.2024).

²⁸² См.: Граждане как партнеры. Руководство ОЭСР по информированию, консультациям и активному участию общества в разработке политического курса. / Марк Грембергер / Пер. с англ. – М: Издательство «Весь Мир», 2002. С. 17.

решениях, а также о ходе реализации государственной политики. Такая деятельность носит односторонний характер и не подразумевает тесного взаимодействия с общественными институтами. Однако стоит отметить, что информирование подразумевает также обнародование информации о деятельности органов публичной власти также по конкретным запросам институтов гражданского общества.

2. Консультации

Данный уровень взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества подразумевает более тесное и содержательное сотрудничество, носящее двусторонних характер отношений²⁸³. В рамках консультаций государство точечно взаимодействует с конкретными общественными институтами в зависимости от области обсуждаемых вопросов. Подобное взаимодействие выражается в своего рода консультировании по вырабатываемым решениям, обмене мнениями и экспертными заключениями.

Эффективность такого сотрудничества зависит от степени информационной открытости деятельности органов власти для общественных институтов, поскольку без необходимого количества информации общественные институты могут столкнуться с трудностями при подготовке эксперто-аналитических материалов и заключений в конкретной сфере общественных отношений. Представляется, что на законодательном уровне должны быть определены случаи, когда обращение за консультацией к общественным институтам будет являться обязательным для органов публичной власти.

3. Активное участие

С точки зрения характера взаимоотношений между властью и гражданским обществом активное участие подразумевает продвинутый уровень взаимодействия, в рамках которого институты гражданского общества непосредственно влияют на процесс принятия решений в рамках

²⁸³ Там же. С. 18.

стадии выработки государственной политики, включая этапы целеполагания и формирования документов стратегического планирования.

Активное участие предполагает, что представители общественных институтов выступают в качестве полноценных и постоянных субъектов стадии выработки государственной политики, а их мнение представляет большую ценность для органов публичной власти. Таким образом, это двустороннее, партнерское и тесное сотрудничество, инициированное прежде всего представителями государственного аппарата, которые в рамках выработки государственной политики сами заинтересованы в получении большей экспертности в той или иной сфере общественных отношений благодаря активному участию в этом процессе институтов гражданского общества. При этом несмотря на возрастание роли общественных институтов в рамках их участия в процессе выработки государственной политики ответственность за весь процесс будет все равно лежать на руководстве конкретного органа власти, ответственного за выработку государственной политики.

В рамках выработанных ОЭСР рекомендаций также действует концепция «открытое государство», подразумевающая, что открытость государственного управления должна распространяться на всю систему органов публичной власти. ОЭСР рекомендует предпринимать меры по внедрению принципов прозрачности, добросовестности, подотчетности и участия заинтересованных сторон, включая институтов гражданского общества, в выработке государственной политики в рамках всех ветвей власти и на всех уровнях государственного управления²⁸⁴. В этом отношении рекомендации ОЭСР ориентируют на активное взаимодействие с институтами гражданского общества не только представителей органов исполнительной власти, но и парламентариев в рамках законотворческой деятельности.

Не менее важным стандартом является закрепление на законодательном уровне правовых гарантий по предоставлению институтам гражданского

²⁸⁴ Там же. Раздел II.

общества равных возможностей в участии в выработке государственной политики на всех ее этапах и стадиях²⁸⁵. Представляется, что наиболее сложным на практике является реализация именно данного общепринятого стандарта, поскольку равное взаимодействие со всеми институтами гражданского общества, заинтересованными в таком сотрудничестве с государством, требует от государства значительных организационных усилий.

В связи с этим для реализации данного международного стандарта необходимо провести комплексную работу по формированию внутри бюрократического аппарата культуры государственного управления, ориентированной на стремление к тесному взаимодействию с общественными институтами. Формирование новой культуры государственного управления, в основе которой лежит идея необходимости укрепления отношений между органами публичной власти и гражданским обществом в целях создания прочной основы для принимаемых политических решений, обеспечения легитимности действующей власти, а также укрепления демократии в целом посредством достижения конкретных результатов от эффективного взаимодействия, основанного на доверии и партнерстве, является самостоятельным международным стандартом, раскрывающим идеологическую сторону публичного диалога между государством и гражданским обществом.

Еще одной крупной и авторитетной международной экспертной площадкой для формирования универсальных стандартов взаимодействия общественных институтов с органами публичной власти является Партнерство «Открытое правительство»²⁸⁶. Партнерство «Открытое правительство» было образовано в 2011 году лидерами правительств и представителями гражданского общества, которые объединились с целью создания уникального партнерства по содействию прозрачному,

²⁸⁵ Там же.

²⁸⁶ См.: Официальный сайт Партнерства «Открытое правительство». URL: <https://www.opengovpartnership.org/about/> (дата обращения: 13.09.2024).

коллективному, инклюзивному и подотчетному государственному управлению²⁸⁷.

Стратегия²⁸⁸ Партнерства на 2023-2028 гг. включает в себя пять стратегических целей, включая: 1) создание сообщества реформаторов «открытого правительства» и гражданских активистов; 2) внедрение принципов «открытого правительства» на всех уровнях и во всех ветвях государственной власти; 3) расширение гражданского пространства и активности; 4) достижение существенного прогресса в реформах «открытого правительства»; 5) обмен успешными практиками реализации концепции «открытое правительство» внутри глобального сообщества²⁸⁹.

Стратегия, поддерживаемая порядка 75 странами-членами Партнерства «Открытое правительство», транслирует идею о необходимости обеспечения доступа к актуальной информации о государственных процессах и решениях, о равных возможностях для свободного участия в формировании государственной политики и принятии решений, об ответственности государственных служащих за свои решения и действия, о сотрудничестве с гражданским обществом, научными кругами, частным сектором и другими организациями для поиска и внедрения инновационных и устойчивых решений общественных проблем, и, наконец, о прозрачности, подотчетности, участии и инклюзивности как неотъемлемой части культуры и практики правительств на всех уровнях²⁹⁰.

Таким образом, анализ вышеприведенных международных источников, в частности, документов ОЭСР и Партнерства «Открытое правительство» по вопросу обеспечения участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики позволяет сгруппировать общепринятые стандарты в несколько ключевых блоков.

²⁸⁷ Там же.

²⁸⁸ См.: OGP's 2023-2028 Strategy. URL: <https://www.opengovpartnership.org/strategy-2023-2028/> (дата обращения: 13.09.2024).

²⁸⁹ См.: OGP's 2023-2028 Strategy. URL: <https://www.opengovpartnership.org/strategy-2023-2028/> (дата обращения: 13.09.2024).

²⁹⁰ Там же.

1. Законодательные стандарты

Эффективность работы органов публичной власти с общественными институтами зависит от степени раскрытия на законодательном уровне отдельных аспектов, связанных с порядком взаимодействия, правами и обязанностями взаимодействующих субъектов и т.д. В этом отношении существуют общепринятые стандарты, разработанные на площадке ОЭСР и адресованные национальным правительствам. Среди них стоит выделить следующие:

- закрепление позитивных обязательств государства в лице органов публичной власти по обеспечению участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики, о чем подробнее говорилось выше;
- закрепление прав общественных институтов на получение информации о деятельности органов публичной власти, обратной связи по различным вопросам, адресованным отдельным ведомствам, закрепление принципа равного участия общественных институтов в выработке государственной политики;
- провозглашение на законодательном уровне презумпции открытости информации, согласно которой сама по себе информация о деятельности органов власти должна носить открытый характер, за исключением тех случаев, которые должны быть исчерпывающим образом раскрыты на уровне законодательства (закон должен предусмотреть критерии отнесения информации к сведениям ограниченного доступа)²⁹¹;
- установление регламента участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики, в том числе временные рамки, достаточные для содержательного изучения общественными институтами вопросов текущей повестки;

²⁹¹ См., напр.: Шевердяев С.Н. Реализация стратегии «открытого правительства» в Казахстане: институциональный и законодательный контекст // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С.73-80.

- установление ответственности органов публичной власти при совершении действий, ограничивающих возможность ознакомления с информацией о деятельности органов власти, а также препятствующих участию общественных институтов в выработке государственной политики;
- установление порядка обжалования действий органов публичной власти, ограничивающих право общественных институтов на участие в выработке государственной политики.

2. Организационные и контрольные стандарты

К организационным стандартам обеспечения участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики следует отнести:

- заблаговременное планирование деятельности по вовлечению общественных институтов в процесс выработки государственной политики, предусматривающее достаточное количество времени для ознакомления общественных институтов с вопросами повестки и формулирования предложений и замечаний (законодательная регламентация разумных сроков, в течение которых необходимо направлять предложения и замечания);
- информационная поддержка общественных институтов по выработке государственной политики (открытость и доступность информации на официальных источниках органов власти – разработчиков инициатив);
- согласованность и скоординированность органов публичной власти и их структурных подразделений в процессе взаимодействия с общественными институтами в целях выстраивания исключительно эффективной и плодотворной работы во избежание излишних дублирующих действий;
- принятие в рамках системы органов публичной власти единых правил и стандартов по взаимодействию с общественными институтами;
- системность и регулярность в работе органов публичной власти, в частности, в проведении встреч с представителями институтов гражданского общества;

- подотчетность государства перед общественными институтами в части обратной связи по поступившим предложениям и замечаниям (каким образом учитываются или, наоборот, по какой причине не учитываются поступившие предложения и инициативы);
- разнообразие форм участия общественных институтов в выработке государственной политики (консультационные советы, публичные слушания, творческие мастерские, семинары, конференции, гражданские форумы и другие форматы взаимодействия);
- функционирование специального органа публичной власти или государственного комитета (комиссия), выполняющего координационные и контролирующие функции в отношении вопросов открытости государства и обеспечения участия общественных институтов в выработке государственной политики, в состав которого будут включены также представители институтов гражданского общества, в том числе СМИ (уполномоченный государственный орган должен следить за выполнением всех принятых от общественных институтов рекомендаций, регулярно публикуя отчеты о проделанной работе).

3. Мировозренческие стандарты

Безусловно, основополагающим фактором, обеспечивающим возможность участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики, является законодательство, включающее в себя правовые гарантии, принципы, права, обязанности и ответственность участников стадии выработки государственной политики, регламент взаимодействия между ними и многое другое. Однако не менее важным аспектом является формирование особой управленческой культуры, ориентированной на взаимодействие с общественными институтами. Это означает следующее:

- провозглашение и распространение внутри системы органов публичной власти культуры управления, основанной на принципах открытости и уважения конституционного права объединений граждан, в том

числе институтов гражданского общества, на участие в выработке государственной политики;

– комплекс мероприятий по обучению государственных служащих работе с общественными институтами, а также по поддержанию осознания ценности отношений между государством и общественными институтами.

4. Материально-финансовые стандарты

Взаимодействие органов публичной власти с институтами гражданского общества требует организационных и материально-финансовых ресурсов. В частности, это обусловлено достаточно большим количеством коммуникационных процессов, необходимых для учета мнения общественных институтов. Причем подобного рода коммуникации осуществляются не только посредством очного формата взаимодействия с представителями общественных институтов, но и посредством современных цифровых технологических решений, включая разного рода государственные информационные системы и платформы, позволяющие гражданам и их объединениям делиться своими предложениями по текущей повестке дня. Таким образом, общепринятые стандарты в данной сфере можно сгруппировать следующим образом:

– выделение финансовых ресурсов на обеспечение деятельности должностных лиц и государственных служащих органов публичной власти, чья основная работа связана со взаимодействием с общественными институтами, повышение их квалификации;

– выделение ресурсов для организации комплекса мероприятий по взаимодействию с общественными институтами, в том числе публичных мероприятий (форумы, конференции, круглые столы и многое другое);

– выделение ресурсов для создания цифровых платформ и информационных систем, в рамках которых органы публичной власти будут размещать необходимую информацию о своей деятельности и о разрабатываемых инициативах;

- выделение финансирования на поддержку институтов гражданского общества (грантовая поддержка социально значимых проектов, а также публичных мероприятий, проводимых общественными институтами; популяризация гражданской активности; правовое просвещение общественных институтов в вопросе их участия в выработке государственной политики и многое другое);

- установление налоговых льгот, а также мер поддержки для бизнеса, оказывающего финансовую помощь общественным институтам в виде пожертвований на уставную деятельность или благотворительность.

Таким образом, в международной практике уже достаточно продолжительное время на основе опыта множества стран в вопросе взаимодействия с общественными институтами сложились различные группы стандартов обеспечения участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики. Этот вывод подтверждается многочисленными рекомендациями и докладами ОЭСР, в которых подробным образом раскрываются общепризнанные стандарты.

Представляется, что на основе вышеприведенных международных стандартов в области взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества можно выработать некоторые рекомендации для совершенствования отечественного нормативного правового регулирования.

Ранее указанные стандарты содержат концептуальные ориентиры и рекомендации для органов публичной власти в части совершенствования национального законодательства относительно следующих вопросов:

- закрепление статуса институтов гражданского общества в качестве субъектов выработки государственной политики;
- закрепление правовых норм-гарантий обеспечения основными разработчиками выработки государственной политики участия общественных институтов;

- раскрытие основных форм участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики, регламента такого участия, а также оснований, по которым общественные институты не могут быть вовлечены в процесс выработки государственной политики;
- механизмы обжалования отказа органов публичной власти в вовлечении в процесс выработки государственной политики институтов гражданского общества;
- законодательное определение термина, ключевых признаков и свойств институтов гражданского общества с целью установления круга общественных институтов, вовлекаемых органами публичной власти в процесс выработки государственной политики.

Представляется, что отечественное законодательство требует некоторой доработки в соответствии с международными стандартами в части законодательного закрепления позитивных обязательств государства по поддержке и развитию гражданского общества в целом и, в частности, по обеспечению участия общественных институтов в выработке государственной политики. Кроме того, в отечественном законодательстве институты гражданского общества не указаны в качестве участников выработки государственной политики. Лишь в редких случаях можно наблюдать их упоминание в законодательстве²⁹². В связи с этим возникает некая правовая неопределенность в статусе и роли институтов гражданского общества, в частности, общественных объединений в рамках выработки государственной политики.

Дополнительно важно отметить, что правовые нормы-гарантии в части обеспечения участия общественных институтов закреплены только в

²⁹² Например, Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» лишь упоминает про некоторые институты гражданского общества, а именно общественные организации (пункт 1 статьи 1) в рамках стратегического планирования. При этом напрямую не относит их к участникам стратегического планирования как составляющей части стадии выработки государственной политики. Так, в статье 9 Федерального закона в качестве участников стратегического планирования институты гражданского общества не упоминаются. См.: Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»// Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26. Ст. 3378.

отношении Правительства Российской Федерации как имеющего соответствующие позитивные обязательства органа публичной власти. Иными словами, подобного рода позитивные обязательства устанавливаются лишь в отношении исполнительных органов власти, в то время как на международном уровне обязанность по вовлечению общественных институтов в процесс принятия государственных решений распространяется на все ветви и уровни публичной власти.

На уровне подзаконных актов нормативные основы выработки государственной политики содержатся в указах Президента Российской Федерации²⁹³. Так, Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» раскрывает цикл стратегического планирования, включающий в себя следующие этапы:

а) прогнозирование, в ходе которого осуществляется разработка научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности, уточняются прогнозные оценки социально-экономического развития и состояния национальной безопасности на долгосрочный период;

б) целеполагание, в ходе которого с учетом результатов прогнозирования разрабатываются и (или) корректируются документы стратегического планирования социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, разрабатываемые в рамках этого этапа;

в) планирование и программирование, в ходе которого органы государственной власти в соответствии со своими полномочиями разрабатывают в установленном порядке программно-плановые документы в

²⁹³ Например, Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» содержит определение государственной политики в сфере стратегического планирования. См.: Указ Президента Российской от 08 ноября 2021 года № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности на шесть лет;

г) реализация документов стратегического планирования, мониторинг и контроль степени достижения предусмотренных в них целей, выработка мер по достижению целевых значений показателей, ресурсное обеспечение и корректировка документов стратегического планирования, разработанных на шесть лет.

Предложенные нами ранее стадии выработки государственной политики, сформулированные на основе взаимосвязанных конституционных положений, посвященных вопросам государственной политики, во многом схожи с указанными выше циклами. Однако приведенные циклы ориентированы преимущественно на работу именно с документами стратегического планирования и не выделяют в рамках этой деятельности отдельные циклы или процессы, связанные со взаимодействием с институтами гражданского общества, что гарантируется конституционными положениями подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации. Таким образом, ни на законодательном уровне, ни на уровне подзаконного нормативного регулирования в настоящее время не раскрывается регламент взаимодействия органов публичной власти с общественными институтами относительно вовлечения последних в процесс выработки государственной политики.

Не менее важным аспектом является нормативное закрепление и раскрытие категории «институт гражданского общества», поскольку для реализации Правительством Российской Федерации своих позитивных обязательств по вовлечению общественных институтов в процесс выработки государственной политики необходимо как минимум иметь для этого некий ориентир в части определения того, что из себя представляют институты гражданского общества, какие общественные институты необходимо вовлекать в процесс принятия политико-управленческих решений.

Определение на законодательном уровне признаков и свойств институтов гражданского общества позволит органам публичной власти эффективнее и точнее на практике реализовать соответствующие конституционные положения. Однако на сегодняшний день отечественное законодательство содержит лишь упоминания об указанной категории без его раскрытия, что на практике приводит к некоторым трудностям в определении органами публичной власти круга институтов гражданского общества для последующего их вовлечения в процесс выработки государственной политики.

Обобщая вышесказанное, можно отметить, что нормативная правовая основа выработки государственной политики требует доработки в отношении вопроса обеспечения участия институтов гражданского общества в данном процессе с учетом конституционных положений подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации. Правовые гарантии и форматы участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики фактически регламентируются не на уровне федерального законодательства, а на уровне подзаконного нормативного правового регулирования с использованием множества бланкетных норм, предоставляющих органам публичной власти широкое усмотрение в данном вопросе. Представляется, что конституционные гарантии, предусмотренные положениями подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции должны получить свое расширенное нормативное правовое раскрытие прежде всего на уровне федеральных законов, в том числе тех, которые были рассмотрены в рамках настоящего параграфа.

Безусловно, вышеприведенные нормативные правовые акты в соответствии с международными стандартами раскрывают концептуальные аспекты участия общественных институтов в выработке государственной политики, среди которых: конституционное закрепление позитивных обязательств органов публичной власти по созданию условий для вовлечения общественных институтов в данный процесс; раскрытие характерных

признаков государственной политики, выработки государственной политики, а также стратегического планирования; сама по себе возможность участия общественных институтов в выработке государственной политики и др. Однако, представляется, что в отечественном законодательстве можно предусмотреть и другие важнейшие общепризнанные стандарты.

В связи с этим в целях дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего вопросы выработки государственной политики сообразно конституционным гарантиям, закрепленным в подпункте «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции, нами предлагается следующее:

1) закрепить на уровне рассмотренных ранее федеральных законов правовой статус институтов гражданского общества как участников выработки государственной политики, в том числе стратегического планирования, дополнить перечень таких участников институтами гражданского общества;

2) предусмотреть правовую норму-гарантию, обязывающую разработчиков государственной политики в обязательном порядке обеспечивать возможность участия институтов гражданского общества в процессе стратегического планирования, а также гарантировать равные возможности общественных институтов для такого участия;

3) привести к единообразию систему нормативного правового регулирования в части вопросов обеспечения участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики во всех сферах общественных отношений и государственной политики;

4) закрепить на законодательном уровне исчерпывающий перечень оснований, исключающих возможность публичной выработки государственной политики с привлечением широкого круга общественных институтов;

5) определить на законодательном уровне круг институтов гражданского общества, включая те некоммерческие организации, которые отвечают

выработанным в рамках научной дискуссии признакам институтов гражданского общества²⁹⁴;

6) предусмотреть обязанность органов публичной власти – разработчиков документов стратегического планирования давать обоснованную обратную связь всем общественным институтам, обратившимся с конкретными инициативами и замечаниями в ходе выработки государственной политики (подотчетность органов публичной власти);

7) предусмотреть на законодательном уровне специальные механизмы по обжалованию действий органов публичной власти, ограничивающих право общественных институтов на участие в выработке государственной политики, в том числе по необоснованному ограничению доступа к информации о прорабатываемых решениях и документах стратегического планирования;

8) закрепить правовые гарантии в части установления временных рамок, достаточных для обеспечения участия общественных институтов в процессе выработки государственной политики, в том числе для изучения необходимых проектов документов и направления соответствующих отзывов и предложений;

9) раскрыть на уровне законов или подзаконных актов основные формы участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики, включая сам регламент такого участия;

10) выработать единые стандарты работы представителей органов публичной власти с общественными институтами по вовлечению последних в процесс выработки государственной политики (локальные акты, инструкции и др.).

²⁹⁴ Данный тезис относится к проблеме некорректного отнесения к кругу институтов гражданского общества таких некоммерческих организаций как государственные и муниципальные учреждения, бюджетные учреждения, о чем ранее уже говорилось в настоящем исследовании.

§3. Основные формы участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики

С развитием общественно-политических отношений и повышением роли институтов гражданского общества в управлении делами государства появляются новые формы их участия в процессе выработки государственной политики, а имеющиеся формы продолжают совершенствоваться, в результате чего возникает потребность в их системном и глубоком анализе для последующего раскрытия их потенциала в целях обеспечения эффективного взаимодействия органов публичной власти и общественных институтов. Кроме того, подобного рода анализ позволит разобрать спорные моменты, а также существующие пробелы в правовом регулировании и практической реализации отдельных форм участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики.

Формы участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики должны представлять собой эффективные инструменты, использование которых поможет общественным институтам в значительной степени участвовать в принятии ключевых общественно-политических решений. Иными словами, формы участия общественных институтов в выработке государственной политики должны носить практико-ориентированный и понятный с точки зрения своего применения характер.

Возможно ли классифицировать формы участия общественных институтов в выработке государственной политики? Для начала следует отметить, что формы участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики отличаются друг от друга в зависимости от:

1. содержательного аспекта такого участия, заключающегося в формировании определенной экспертной позиции общественных институтов относительно актуального вопроса в рамках выработки государственной политики;
2. инструментального аспекта, подразумевающего использование современных эффективных инструментов, технологий и коммуникаций для

донесения экспертной позиции общественных институтов до лиц, принимающих политico-управленческие решения;

3. организационно-представительского аспекта, означающего непосредственное участие представителей институтов гражданского общества в процессе выработки государственной политики в составе иных близких к органам публичной власти общественных институтов и структур.

На основе вышесказанного к наиболее востребованным с практической точки зрения перспективным формам участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики в России следует отнести:

1. участие общественных институтов посредством экспертно-аналитического и политico-консультативного сопровождения процесса выработки государственной политики;

2. участие общественных институтов посредством использования GR-коммуникаций и лоббистского инструментария;

3. участие общественных институтов посредством делегирования представителя в состав общественных институтов, выполняющих координирующую роль в рамках гражданского общества;

4. участие общественных институтов посредством делегирования представителя в состав консультативно-совещательных и экспертно-аналитических советов и иных структур при органах публичной власти;

5. участие общественных институтов посредством осуществления активной деятельности через общественно-государственные объединения;

6. участие общественных институтов посредством использования современных цифровых инструментов.

Данный перечень не носит исчерпывающий характер и не представляет собой их классификацию по какому-либо конкретному критерию, поскольку данные формы с функциональной точки зрения выполняют совершенно разные задачи.

Более того, сами по себе общественные отношения по выстраиванию взаимодействия органов публичной власти с общественными институтами

является системными, динамичными и сложными. Это означает, что взаимодействие между органами публичной власти и общественными институтами для большей эффективности должно быть реализовано посредством использования самых разных форм и инструментов, причем в их совокупности. Лишь комплексное использование общественными институтами имеющихся форм и инструментов позволит последним эффективнее участвовать в процессе выработки государственной политики.

Так, например, экспертное участие в выработке государственной политики с функциональной точки зрения направлено прежде всего на то, чтобы обеспечить лиц, принимающих политико-управленческие решения, необходимой информацией о положении дел в конкретной сфере общественных отношений. Вместе с тем для того, чтобы, например, донести эту экспертную позицию для лиц, принимающих политико-управленческие решения, общественным институтам необходимо воспользоваться также и другими формами участия в выработке государственной политики, например, делегировать своего представителя в состав экспертных советов при федеральных органах исполнительной власти. Иначе говоря, данные формы участия в зависимости от тех или иных потребностей общественных институтов необходимо использовать в совокупности для более эффективного участия в работе над государственной политикой. Таким образом, формы участия носят прежде всего практико-функциональный характер, и их классификация по единым критериям не представляется возможной ввиду их концептуального различия друг от друга. В целом, стоит отметить, что процесс коммуникации между данными участниками общественных отношений формируется в большей степени на основе наиболее удачного практического опыта.

Приведенные формы участия раскрываются в рамках настоящего параграфа с опорой на некоторые практические аспекты их реализации в России.

Экспертно-аналитическое и политico-консультативное сопровождение процесса выработки государственной политики институтами гражданского общества

Общественные институты уже давно зарекомендовали себя в качестве надежных контрагентов государства в вопросе выработки государственной политики. В этой связи реализация конституционных положений подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации во многом возможна именно благодаря развитию экспертно-аналитического потенциала институтов гражданского общества.

Общественные институты, осуществляющие свою деятельность в рамках конкретной сферы общественных отношений, владеют наиболее полной информацией о существующих проблемах и перспективных направлениях развития по отдельным вопросам. В этом отношении органам публичной власти крайне выгодно взаимодействие с широким кругом общественных институтов в целях собственного информационно-аналитического обогащения для более конструктивной и предметной работы при выработке государственной политики.

Следует отметить, что роль экспертизы общественных институтов может по-разному оцениваться в зависимости от конкретного случая обращения к ним со стороны органов публичной власти. Тем не менее, не исключается, что в определенных случаях для лиц, принимающих политико-управленческие решения, получение той или иной экспертно-аналитической информации может играть решающую роль при выработке государственной политики.

Безусловно, в рамках экспертно-консультативной системы можно выделить сразу несколько экспертных групп, среди которых не только институты гражданского общества. Так, в теории экспертно-консультативная система органов публичной власти состоит, в первую очередь, из профильных структурных подразделений внутри самих государственных органов (аппарат, департаменты, управления, аналитические службы), внутренних консультативных, экспертных и общественных советов, а уже потом из

внешних советников и консультантов²⁹⁵. К числу таких внешних советников и консультантов следует также относить отдельные виды общественных институтов, например, общественные объединения разных организационно-правовых форм (общественные организации, движения, союзы, ассоциации и др.), осуществляющие свою деятельность в различных экономических отраслях и сферах общественных отношений.

В отечественной практике взаимодействия государства с гражданским обществом экспертно-аналитическое сопровождение общественными институтами процесса выработки государственной политики бывает нескольких видов. Например, в зависимости от субъекта, проявляющего заинтересованность в экспертизе: общественные институты могут как самостоятельно проявить инициативу и заинтересованность в том, чтобы поделиться своей экспертной позицией с органами публичной власти или, наоборот, последние могут испытывать потребность в получении той или иной качественной с точки зрения экспертизы информации от общественных институтов.

Относительно того, какую ценность представляет та или иная экспертная позиция можно выделить экспертно-аналитическое участие наиболее крупных и известных общественных институтов или менее крупных и известных. На практике наибольший политический вес имеют крупнейшие общественные объединения или те объединения, чья экспертиза востребована у органов публичной власти в рамках выработки государственной политики уже на протяжении долгих лет. К сожалению, в этом отношении вновь сформировавшимся общественным институтам достаточно сложно составить конкуренцию крупным объединениям и бороться за внимание органов власти к своей позиции. В этом отношении, безусловно, конституционные положения статьи 114 должны подразумевать, что Правительство Российской Федерации

²⁹⁵ Государственная политика и управление: Учеб. пособие для вузов / Под ред. А.И. Соловьева. – М.: Издательство «Аспект Пресс», 2017. С. 300.

обеспечивает именно равное участие общественных институтов в выработке государственной политики.

В зависимости от степени формализации экспертно-аналитического участия институтов гражданского общества можно выделить участие официальное или неофициальное. В первом случае используются преимущественно формальные методы коммуникации между основными участниками выработки государственной политики в нормативно установленных рамках, а во втором – взаимодействие выстраивается посредством неформальных связей, подразумевающих устойчивые сетевые взаимодействия лиц, принимающих решения, с иными субъектами, в том числе общественными институтами²⁹⁶.

К официальным формам экспертно-аналитического участия следует отнести также:

- формат участия в работе консультативно-совещательных и экспертных советов при органах публичной власти, о чем речь пойдет ниже;
- возможность участия в иных публичных мероприятиях, форумах, конференциях, организаторами которых выступают профильные органы публичной власти;
- участие в выработке государственной политики посредством направления общественными институтами экспертных заключений как в инициативном порядке, так и по просьбе конкретных органов публичной власти по вопросам текущей социально-экономической или общественно-политической повестки;
- участие посредством использования существующих цифровых инструментов, например, государственных информационных систем.

В российской общественно-политической жизни сформировалась эффективная практика тесного взаимодействия с государством отдельных групп общественных институтов, а именно молодежных и детских

²⁹⁶ Федорченко В.С. Международные факторы формирования государственной политики национальных правительств // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 48. Февраль 2015 г. С. 207-208.

объединений, в частности, посредством организации и проведения публичных мероприятий с участием Президента России. Напомним, что в соответствии с пунктом 4 статьи 67.1 Конституции дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России, что подтверждает повышенный интерес органов публичной власти к молодежной политике и институту детства. На законодательном уровне закреплены права молодежных и детских объединений: подготовка докладов Президенту и Правительству о положении детей и молодежи; участие в подготовке и обсуждении проектов государственных программ Российской Федерации, включающих мероприятия в сфере молодежной политики; внесение предложений субъектам права законодательной инициативы по изменению федеральных законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих интересы детей и молодежи²⁹⁷. Так, Президент регулярно участвует в мероприятиях с представителями молодежных и детских объединений, в рамках которых обсуждаются, в том числе меры поддержки, актуальные проблемы в сфере молодежной политики и детства, требующие внимания со стороны органов публичной власти и многое другое²⁹⁸.

Перечень неофициальных форматов участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики и влиянии на принятие тех или иных политico-управленческих решений еще более разнообразен, поскольку здесь отсутствует какое-либо нормативное правовое регламентирование порядка такого взаимодействия. Например, к неофициальным каналам коммуникации можно отнести личные доверительные отношения с лицом, принимающим решения, взаимодействие,

²⁹⁷ См.: Федеральный закон от 28 июня 1995 года № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 27. Ст. 2503.

²⁹⁸ См., напр.: 1) Встреча Президента РФ с представителями общественных патриотических и молодёжных организаций. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/community_meetings/70435 (дата обращения: 12.05.2025); Дорогу молодым: Владимир Путин обозначил приоритеты молодежной политики. URL: <https://www.gazeta.ru/social/2022/12/22/15985699.shtml?updated> (дата обращения: 12.05.2025); Владимир Путин принял участие в съезде «Движения первых». URL: <https://rg.ru/2024/02/01/vladimir-putin-prinial-uchastie-v-sezde-dvizheniya-pervykh.html> (дата обращения: 12.05.2025).

в основе которого лежат коррупциогенные факторы, личная материальная или нематериальная заинтересованность в принятии того или иного решения.

Участие общественных институтов в выработке государственной политики посредством использования элементов GR-коммуникаций и лоббистского инструментария

В вопросах экспертно-аналитического и политico-консультативного сопровождения выработки государственной политики наибольшей популярностью особенно в западной политико-правовой практике пользуется лоббизм и его инструментарий, под которым понимается совокупность методов, средств и приемов трансляции и продвижения отдельных групп интересов в органах публичной власти²⁹⁹.

На сегодняшний день существует огромное количество литературы, посвященной раскрытию лоббизма как политико-правового явления³⁰⁰. В целом лоббизм имеет непосредственное отношение к процессу выработки государственной политики или принятия политико-управленческого решения, поскольку подразумевает осуществление специальной профессиональной деятельности, направленной на оказание влияния на процесс принятия органами публичной власти конкретного решения в пользу тех или иных групп лиц³⁰¹.

²⁹⁹ Войтенко Э., Парфенчикова А. Лоббизм и GR: Понятия, функции, инструменты / Эдуард Войтенко, Анастасия Парфенчикова. – М.: Альпина ПРО, 2023. С. 223.

³⁰⁰ Под лоббизмом в науке понимается, например:

1) процесс профессионального влияния на работу органов публичной власти (см.: M. Burrell. Lobbying and media: working with politicians and journalists. Thorogood. 2009. 73 р.);

2) деятельность, направленную на оказание влияние на процесс принятия решений органами власти (см.: Green Paper: European Transparency Initiative". 3 May 2006. URL: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf. (дата обращения: 11.09.2023));

3) деятельность так называемых групп давления (Перегудов С. П. Группы интересов и российское государство. М.: Изд-во «Эдиториал УРСС», 2005. С. 254);

4) способ политической коммуникации (см.: Белоусов А. Б. Лоббизм как политическая коммуникация. Екатеринбург. УрО РАН. 2005);

5) способ согласования частных и публичных интересов (Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / Под ред. А. Н. Медушевского. М.: Институт права и публичной политики, 2013. С. 73);

6) политико-правовое явление, служащее общественным интересам, выступающее гарантом демократии и формой самоорганизации гражданского общества и обеспечивающее коллективное участие в управлеченческих процессах и равное воздействие на их исход со стороны всех граждан и их объединений (Войтенко Э., Парфенчикова А. Указ. соч. С. 15).

³⁰¹ См.: Hogan, John and Chari, Raj S and Murphy, Gary, Lobbying Regulation Across Four Continents: Promoting Transparency? (2009). APSA 2009 Toronto Meeting Paper, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1450816>.

Кроме того, в зависимости от субъектного состава лоббистской деятельности можно выделить также разновидность общественного лоббизма, который следует определить как деятельность, осуществляемую общественными институтами в интересах гражданского общества, преследующая самостоятельную группу интересов³⁰². Группы интересов, в свою очередь, выделяются в зависимости от характера преследуемых ими интересов: экономические интересы (корпорации); профессиональные интересы (профессиональные союзы или представители профессионального сообщества); интересы гражданского общества (некоммерческие организации в разных сферах, например, экологические группы)³⁰³.

Лоббистская деятельность может осуществляться прямо или косвенно. Прямая форма лоббизма реализуется посредством налаживания прямых контактов с должностным лицом (телефонные разговоры, обмен информацией, презентация проектов, деловые и (или) неформальные встречи и др.), а косвенная – посредством привлечения посредников, в том числе профессиональных лоббистов из консалтинговых компаний³⁰⁴. При этом исследователи проблем лоббизма отмечают, что самым важным инструментом лоббистов является личный контакт с должностным лицом, позволяющий эффективнее всего влиять на государственную политику³⁰⁵. В качестве субъектов лоббистской деятельности можно выделить должностных лиц, принимающих публично-властные решения или способных повлиять на их принятие, а также различные объединения граждан, коммерческие и

³⁰² См.: Багирян Г.А. Правовое регулирование общественного лоббизма в России // Юридический мир. 2024. № 12.

³⁰³ См.: Hogan, John and Chari, Raj S and Murphy, Gary, Lobbying Regulation Across Four Continents: Promoting Transparency? (2009). APSA 2009 Toronto Meeting Paper, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1450816>.

³⁰⁴ Там же.

³⁰⁵ См.: Hasen, Richard L., Lobbying, Rent Seeking, and the Constitution (January 3, 2011). Stanford Law Review, Vol. 64, 2012, Loyola-LA Legal Studies Paper No. 2011-01, UC Irvine School of Law Research Paper No. 2011-01, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1734428>.

некоммерческие организации³⁰⁶. Объединения граждан в качестве субъектов лоббистской деятельности признаются также и на международном уровне³⁰⁷.

Субъекты лоббистской деятельности, в частности, различные общественные институты, применяют в рамках экспертно-аналитического или политico-консультативного участия в выработке государственной политики следующие лоббистские инструменты: мониторинг государственных инициатив из различных источников (законотворческие инициативы, медиапространство, публичные инициативы должностных лиц и т.д.); определение круга лиц, принимающих решения; разработка полноценной GR-стратегии (стратегии взаимодействия с органами публичной власти); правовая экспертиза (исследование и анализ нормативных правовых актов); членство в консультативно-совещательных и экспертных советах при органах публичной власти; сотрудничество с научными организациями и экспертными центрами при органах власти; участие в публичных мероприятиях и многое другое³⁰⁸.

И.А. Воропаев отмечает, что «лоббизм обеспечивает репрезентацию интересов большинства «заинтересованных групп», предоставляя возможность быть услышанными в органах государственной власти даже совсем небольшим общественным объединениям, не обладающим значительными ресурсами и не имеющим других возможностей влиять на власть»³⁰⁹.

Среди используемых экономическими группами форм лоббирования интересов И.В. Воропаев выделяет следующие: персональные контакты с

³⁰⁶ См.: Васильева С. В. Правовое регулирование лоббизма и иные механизмы продвижения частных интересов // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2011. № 2.

³⁰⁷ Например, согласно статье 1 Модельного закона «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти» лоббистская деятельность определяется как деятельность граждан, а также их объединений по установлению контактов с должностными лицами и депутатами органов законодательной власти с целью оказания влияния от имени и в интересах конкретных клиентов на разработку, принятие и осуществление указанными органами законодательных актов, политических решений, подзаконных нормативных актов, административных решений. См.: Модельный закон «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти» (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 15 ноября 2003 года № 22-16). URL: <https://base.garant.ru/2569544/> (дата обращения: 23.03.2024).

³⁰⁸ Войтенко Э., Парфенчикова А. Указ. соч. С. 226-270.

³⁰⁹ Воропаев И.В. Лоббизм как фактор повышения эффективности взаимодействия неправительственных организаций с органами государственной власти современной России: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Орел, 2011. С. 3.

государственными должностными лицами (политическими руководителями и государственными служащими); участие в заседаниях комитетов и комиссий Федерального собрания; работа в экспертных группах государственных органов; приглашение представителей органов власти на различные форумы политиков и предпринимателей; общественные слушания законопроектов; обращения политических и предпринимательских структур к государственным органам; встречи с высшими руководителями государства³¹⁰.

На сегодняшний день основная проблема вокруг лоббистской деятельности в России связана с отсутствием ее правового и этического регулирования, поскольку в системе российского законодательства нет специального регулирующего лоббизм нормативного правового акта и так называемого кодекса этики, который мог бы быть разработан в рамках саморегулирования профессиональными участниками рынка лоббистских услуг. При этом лишь закрепленные на законодательном уровне и в кодексе этики прозрачные механизмы осуществления лоббистской деятельности позволяют говорить о цивилизованном характере лоббизма, минимизируя его коррупционную составляющую. Ясные и четко регламентированные инструменты GR- и лоббистской деятельности являются гарантией для представительства интересов в органах публичной власти, обеспечивая возможность всем заинтересованным лицам, включая институты гражданского общества, влиять на выработку государственной политики³¹¹.

Следствием отсутствия правового и этического регламентирования лоббистской деятельности является склонность ее субъектов к использованию непрозрачных инструментов кулуарного и теневого лоббизма: «эффект вращающихся дверей»³¹²; услуги теневых «посредников» для коммуникации с

³¹⁰ Там же. С. 19.

³¹¹ Войтенко Э., Парфенчикова А. Регулирование GR и лоббизма в России: Статус-кво или поиск новых решений / Эдуард Войтенко, Анастасия Парфенчикова. – М.: Альпина ПРО, 2025. С. 47.

³¹² Это процесс ротации политических и управленческих элит, которые в определенный момент своей карьеры уходят с государственной службы в коммерческий сектор, а затем занимают рабочие места именно в тех компаниях, сфера деятельности которых наиболее тесно связана с их предыдущим местом работы и, наоборот, обратный процесс перехода из коммерческого сектора на государственную службу. См.: Буянова К.А. Противодействие практике вращающихся дверей как коррупционному деянию в России и зарубежных странах. Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022; 1(11). С. 155; Морозова Е.В. «Политика

лицами, принимающими решения, вместо обращения к профессиональным GR-специалистам и лоббистам; совместное неформальное времяпрепровождение с лицами, принимающими решения, с целью теневого лоббирования интересов и др.

Отсутствие четких правил ведения лоббистской деятельности приводит к формированию серьезных барьеров для бизнеса и некоммерческого сектора в коммуникации с органами публичной власти, среди которых эксперты выделяют закрытость ряда органов публичной власти, отсутствие доступа к важной информации и затягивание процессов обратной связи по запросам бизнеса и некоммерческого сектора в адрес органов публичной власти³¹³.

Таким образом, несмотря на эффективность GR-инструментов и лоббистской деятельности в отстаивании групповых интересов, в том числе интересов общественных институтов, отсутствие полноценного правового и этического регулирования не позволяет в полной мере и на законных основаниях реализовать их потенциал, что приводит к росту теневого лоббизма в России.

Участие в выработке государственной политики посредством делегирования представителя в состав общественных институтов, выполняющих координирующую роль в рамках гражданского общества

Не меньший интерес представляют собой институты гражданского общества, имеющие специфическую координирующую роль, выражющуюся в консолидации иных институтов гражданского общества. К ним в России следует отнести Общественную палату Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации.

Существует немало научных работ, в которых приводятся рассуждения о правовой природе и статусе Общественной палаты России. В доктрине Общественная палата России понимается как: особый институт

вращающихся дверей» как механизм ротации элит: сравнительно-политологический аспект // Элиты и лидеры: стратегии формирования в современном университете: материалы Международного конгресса / под ред. А. П. Лунева, П. Л. Карабущенко. Астрахань, 2017. С. 215—216.

³¹³ Войтенко Э., Парфенчикова А. Регулирование GR и лоббизма в России: Статус-кво или поиск новых решений / Эдуард Войтенко, Анастасия Парфенчикова. – М.: Альпина ПРО, 2025. С. 52.

взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества, образованный и финансируемый государством, но не подчиняющийсяциальному органу государственной власти и осуществляющий свою деятельность в соответствии со специальным федеральным законом³¹⁴; институт-посредник (медиатор) между властью и общественными организациями, в том числе экспертным сообществом³¹⁵; институт гражданского общества³¹⁶; публичное образование, содействующее формированию институтов гражданского общества³¹⁷; базовая структура, обеспечивающая взаимодействие государства и институтов гражданского общества»³¹⁸; посредник между организациями гражданского общества и властью³¹⁹; смешанный общественно-государственный институт в сфере гражданского общества, который не является одним из его отдельных институтов³²⁰; основная форма институционального нормативного регулирования гражданского общества³²¹; публично-правовой институт, реализующий задачу функционального представительства, целью которого является обеспечение взаимодействия граждан и их объединений с институтами государственной власти и органами местного самоуправления, защита своих прав при реализации государственной политики и осуществлении общественного контроля за деятельностью федеральных

³¹⁴ Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации. С. 244.

³¹⁵ Общественные палаты в субъектах РФ: между медиацией и имитацией. Коллективная монография / под ред. А. Ю. Сунгурова. – СПб.: Алетейя, 2020. С. 18.

³¹⁶ Гражданское общество как гаранция политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы. Монография / Рук. авт. колл. и отв. редактор – д. ю. н., профессор Авакян С. А. – М.: Юстицинформ, 2015. С. 34.

³¹⁷ Черняевский А.Г. убежден в том, что подобные институты, имеющие общественно-государственную природу и создаваемые государством «сверху», помогают «слушать и слышать» обо всем происходящем в негосударственных сферах. См.: Черняевский А.Г. Государство. Гражданское общество. Право: монография / А.Г. Черняевский, Л.Ю. Грудцына, Д.А. Пашенцев; под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.Г. Черняевского. М.: ИНФРА-М, 2017. С. 163.

³¹⁸ Никитина Е.Е. Конституционно-правовые основы институционализации гражданского общества в Российской Федерации: монографии / Е.Е. Никитина. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019. С. 191.

³¹⁹ Сунгуро A.Ю. Общественная палата РФ: возникновение и этапы развития // Общественные науки и современность. № 6. С. 105.

³²⁰ Черняевский А.Г. Государство. Гражданское общество. Право: монография / А.Г. Черняевский, Л.Ю. Грудцына, Д.А. Пашенцев; под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.Г. Черняевского. М.: ИНФРА-М, 2017. С. 162.

³²¹ Никитина Е.Е. Конституционно-правовые основы институционализации гражданского общества в Российской Федерации: монографии / Е.Е. Никитина. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019. С. 195.

органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления³²².

Таким образом, нет единой концепции, раскрывающей правовую природу Общественной палаты России. Профильный федеральный закон³²³, посвященный статусу и деятельности Общественной палаты, не содержит определения данного института и позволяет понять его природу через функциональную и целевую составляющую, выражющуюся в обеспечении взаимодействия граждан, гражданского общества, бизнеса и государства. Существуя в рамках самого гражданского общества, выполняя чрезвычайно важную задачу, выражющуюся в консолидации общества и выстраивании каналов взаимодействия между обществом и государством, Общественная палата России сама по себе выступает полноценным институтом гражданского общества с особой представительской и консолидирующей ролью. Позиция, согласно которой Общественная палата России воспринимается как институт гражданского общества в доктрине поддерживается многими исследователями³²⁴.

Общественная палата России и общественные палаты регионов играют важную роль в выстраивании добрососедских отношений между органами публичной власти и отдельными институтами гражданского общества. Их инициативы могут быть направлены на совершенствование государственной политики России и регионов³²⁵. Практика функционирования общественных палат за весь период их существования показала, что специфика их работы, используемые форматы и методы ориентированы прежде всего на дискуссию по общественно значимым вопросам. И несмотря на существующие

³²² Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации. С. 330.

³²³ См.: Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.

³²⁴ См. например: Типало Е.Е. Общественная палата Российской Федерации как институт гражданского общества: автореф. дис. ...канд. соц. Наук. Ростов н/Д., 2011; Троицкая Т.В. Общественная палата: конституционно-правовой институт гражданского общества в России / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2009.

³²⁵ Чернявский А.Г. Государство. Гражданское общество. Право: монография / А.Г. Чернявский, Л.Ю. Грудцына, Д.А. Пашенцев; под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.Г. Чернявского. М.: ИНФРА-М, 2017. С. 153.

государственные начала в работе общественных палат их правовая природа и назначение носят исключительно общественный характер. Общественные палаты не претендуют на роль агентов абсолютно всех институтов гражданского общества, однако их представительская роль достаточно ощутима, поскольку в состав общественных палат входят представители крупнейших общественных объединений и других некоммерческих организаций, имеющих десятки и сотни тысяч сторонников. А.Ю. Сунгуров справедливо указывает на то, что «общественные палаты получили развитие именно в последние годы, и стали одним из основных форм взаимодействия российского государства и общества именно в последние пятнадцать лет»³²⁶.

Роль Общественной палаты России как координирующего института гражданского общества заключается в обеспечении взаимодействия общественных институтов с органами публичной власти при формировании и реализации государственной политики. Иными словами, Общественная палата России в некоторой степени выполняет достаточно уникальную функцию по обеспечению участия иных институтов гражданского общества в выработке государственной политики. Остановимся подробнее на основных формах, которые могут быть использованы представителями институтов гражданского общества в рамках своей деятельности в составе Общественной палаты России для участия в выработке государственной политики посредством взаимодействия с органами публичной власти.

Относительно реализации положений подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации стоит заметить, что Общественная палата согласно пункту 5 статьи 2 Федерального закона № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» принимает активное участие в выработке рекомендаций органам государственной власти при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений, иных некоммерческих организаций и иных объединений

³²⁶ Общественные палаты в субъектах РФ: между медиацией и имитацией. Коллективная монография / под ред. А. Ю. Сунгурова. – СПб.: Алетейя, 2020. С. 18.

граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации³²⁷.

Одной из наиболее важных форм учета позиции Общественной палаты России органами публичной власти и, следовательно, позиции отдельных представителей общественных институтов, которые имеют официальный статус члена Общественной палаты, являются установленные Регламентом³²⁸ Государственной Думы случаи обязательного рассмотрения профильными комитетами заключения Общественной палаты Российской Федерации по результатам экспертизы законопроектов. Кроме того, при обсуждении заключения Общественной палаты по результатам экспертизы законопроекта вправе выступить член Общественной палаты, присутствующий на заседании комитета Государственной Думы³²⁹. Тем не менее, заключения Общественной палаты России носят исключительно рекомендательный характер для органов публичной власти³³⁰.

На практике эффективность данного механизма во многом зависит от самого законодательного процесса, который осуществляется в Государственной Думе, и «судьбы» конкретного законопроекта. Например, проект федерального закона может быть рассмотрен в Общественной палате России в рамках общественной экспертизы, само заключение Общественной палаты по итогам проведения общественной экспертизы направлено в Государственную Думу спустя несколько недель, но профильный комитет Государственной Думы может вовсе организовать обсуждение проекта федерального закона лишь спустя год и пригласить к участию представителя Общественной палаты. По прошествии такого долгого времени проект федерального закона может вовсе потерять свою актуальность, например, по

³²⁷ Федеральный закон от 04 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.

³²⁸ См.: пункт 3 статьи 27 Постановления ГД ФС РФ от 22 января 1998 года № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³²⁹ Там же.

³³⁰ См.: пункт 1 статьи 17 Федерального закона от 04 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.

причине внесения в Государственную Думу иных схожих по тематике законопроектов, и в результате этого сам по себе процесс обсуждения законодательной инициативы с привлечением представителя от Общественной палаты полностью теряет свою эффективность и носит исключительно формальный характер, обусловленный требованиями регламента Государственной Думы. Представляется, что эффективность учета позиции Общественной палаты в законодательном процессе может быть увеличена лишь в случае своевременной организации обсуждений законопроектов и направления Государственной Думой обратной связи относительно ранее направленной позиции Общественной палаты.

К иным формам участия Общественной палаты России в выработке государственной политики посредством взаимодействия с органами публичной власти относятся: проведение гражданских форумов, слушаний и иных мероприятий по общественно важным проблемам; подготовка заключений о нарушениях законодательства органами публичной власти, а также о нарушениях свободы слова в средствах массовой информации и направление указанных заключений в компетентные государственные органы или должностным лицам; приглашение руководителей органов публичной власти на пленарные заседания Общественной палаты; направление членов Общественной палаты, уполномоченных советом Общественной палаты, для участия в работе комитетов и комиссий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти; направление в органы публичной власти запросов Общественной палаты³³¹.

Особая связь Общественной палаты России как выполняющего координирующие функции института гражданского общества с иными общественными институтами следует из положений подпункта 8 пункта 3

³³¹ Федеральный закон от 04 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.

статьи 16 Федерального закона № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», согласно которым Общественная палата России может принимать участие в работе общественных палат субъектов Российской Федерации, а также направлять членов Общественной палаты для участия в мероприятиях, проводимых общероссийскими, межрегиональными и региональными общественными объединениями, иными некоммерческими организациями.

Существует и другая интересная форма взаимодействия Общественной палаты России с органами публичной власти, а именно так называемый «Диалог с властью». Согласно статье 22 Регламента³³² Общественной палаты России, Секретарь Общественной палаты может пригласить на заседание палаты руководителей (должностных лиц) органов публичной власти в целях предоставления ответов на заранее подготовленные Общественной палатой России вопросы. Безусловно, такой формат взаимодействия общественных институтов с органами публичной власти позволяет напрямую задать интересующие вопросы и получить на них ответы. Несмотря на существование подобных форматов, в частности, формата «Диалог с властью», сама по себе их реализация во многом зависит от готовности к диалогу как со стороны Общественной палаты, так и со стороны конкретных органов власти. На практике первые лица отдельных федеральных органов исполнительной власти участвуют в мероприятиях на площадке Общественной палаты России преимущественно в рамках заседаний общественных советов. По этой причине на сегодняшний день потенциал формата «Диалог с властью» с привлечением в дискуссию представителей широкого круга общественных институтов Общественной палатой реализовывается не в полной мере.

Вышесказанное позволяет отметить, что роль Общественной палаты России как института гражданского общества со специфической ролью, выражющейся в координации и коопeraçãoции иных общественных институтов,

³³² «Регламент Общественной палаты Российской Федерации» (утв. решением Общественной палаты РФ, протокол от 21 декабря 2015 года № 126-П) // СПС «КонсультантПлюс».

в том числе для обеспечения их участия в выработке государственной политики, трудно недооценить. Действительно, как уже ранее было отмечено в главе 2 настоящего исследования, в современной России с принятием конституционных поправок в 2020 году на конституционно-правовом уровне была закреплена модель взаимодействия государства с институтами гражданского общества, которая основывается на такой конституционной ценности как доверие и выражается в обязанности органов публичной власти по оказанию мер по поддержке институтов гражданского общества, а также по обеспечению их участия в выработке и проведении государственной политики. В частности, о процессе смены парадигмы взаимодействия власти с гражданским обществом говорится в ежегодном докладе Общественной палаты России о состоянии гражданского общества за 2020 год³³³.

Вместе с тем закрепленная в 2020 году в Конституции модель партнерства представляет собой пока еще не в полной мере реализованную концепцию, поскольку во многом реализация потенциала Общественной палаты России как особого системообразующего и координирующего института гражданского общества, с которым органы публичной власти всех уровней должны взаимодействовать, зависит от того, будет ли в дальнейшем руководство страны прилагать усилия для обеспечения роста общественно-политического влияния и статуса Общественной палаты, ее позиционирования в целом как важнейшего участника процесса выработки государственной политики. В этом смысле ученые справедливо отмечают, что Общественная палата России не всегда влияет на процесс принятия решений, поскольку, как

³³³ «Взаимоотношения общества и государства претерпели серьезные изменения, значительным стимулом для развития общественно-государственного диалога явились события 2020 года. Наблюдаются переход к модели партнерства при решении наиболее социально чувствительных проблем, активное привлечение государством структур гражданского общества к выработке и согласованию государственных решений. Новые идеи, опыт, ресурсы, знания, взгляд со стороны приобретают ценность для государства, столкнувшегося с серьезными вызовами, связанными с пандемией коронавируса и ее социально-экономическими последствиями.». См.: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2020 год. — М., Общественная палата Российской Федерации, 2020. URL: <https://report2020.oprf.ru/> (дата обращения: 10.10.2024).

минимум, ее представители не часто взаимодействуют на системной основе с Правительством России и Государственной Думой³³⁴.

Участие общественных институтов в выработке государственной политики посредством делегирования представителя в состав консультативно-совещательных и экспертно-аналитических советов и иных структур при органах публичной власти

По своей правовой природе общественные советы выступают в качестве консультативно-совещательных органов, деятельность которых направлена на участие в выработке государственной политики в конкретной сфере общественных отношений. Подобные институты необходимы органам публичной власти не только в целях соблюдения принципа открытости деятельности, привлечения институтов гражданского общества, сколько расширения экспертизы посредством привлечения экспертов и специалистов извне для независимой оценки работы, формирования и учета предложений.

В законодательстве и в литературе природа общественных советов раскрывается преимущественно через институт общественного контроля. Безусловно, общественные советы предназначены для осуществления наблюдения за деятельностью органов власти в целях оценки их деятельности. При этом, представляется, что контрольная деятельность не должна выступать в качестве главной цели функционирования подобных общественных институтов, поскольку в противном случае, члены общественных советов будут видеть в качестве своей первостепенной задачи необходимость «уличения» того или иного ведомства в совершении ошибок, что может вызвать со стороны должностных лиц нежелание и излишнюю осторожность в выстраивании эффективного взаимодействия, основанного на доверии и сотрудничестве. В связи с этим первостепенная задача общественных советов должна все-таки заключаться в экспертном участии в выработке

³³⁴ Румянцев О.Г. Об институциональной перестройке механизма принятия политических решений в Российской Федерации // Конституционный вестник. 2021. №6 (24). С. 248.

государственной политики, за формирование и реализацию которой ведомство несет ответственность.

В самих положениях об общественных советах, в том числе в типовом положении «Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти», утвержденном решением совета Общественной палаты России от 5 июля 2018 года № 55-С, говорится, что целью деятельности общественных советов выступает прежде всего необходимость реализации общественного контроля за деятельностью ведомства, включая рассмотрение проектов разрабатываемых общественно значимых нормативных правовых актов, участие в мониторинге качества оказания государственных услуг, реализация контрольной функции, хода проведения антикоррупционной и кадровой работы, оценка эффективности государственных закупок, рассмотрение ежегодных планов деятельности министерства и отчета об их исполнении и др.³³⁵ В то же время в пункте 1.2 положения «Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти» сказано о необходимости учета потребностей и интересов граждан, общественных объединений, негосударственных некоммерческих организаций при осуществлении государственной политики. Однако приведенная норма не упоминает о стадии выработки государственной политики, хотя процесс учета интересов должен осуществляться прежде всего на данной стадии.

Подобный подход к определению роли общественного совета отодвигает на второй план экспертный потенциал общественного совета и отдельных его представителей, который позволил бы конкретному министерству и ведомству эффективнее формировать государственную политику, благодаря участию в этой работе высококвалифицированных экспертов. В то же время, например, в положении об Общественном совете при Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в качестве цели

³³⁵ См. напр.: Положение об Общественном совете при Министерстве транспорта Российской Федерации. URL: <https://mintrans.gov.ru/ministry/councils/15/regulations> (дата обращения: 13.04.2024).

деятельности общественный контроль выделяется наравне с такими целями как обеспечение взаимодействия граждан Российской Федерации, общественных, в том числе профессиональных объединений, организаций с федеральными органами государственной власти в целях защиты прав и свобод, учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, т.е. общественный контроль не является самоцелью Общественного совета, это одно из направлений деятельности в рамках реализации контрольных функций³³⁶.

Многолетний опыт функционирования общественных советов в целом можно оценить как позитивный. Однако определенные проблемы в этой сфере все же есть, в частности, это проблемы, касающиеся порядка образования, количественного и качественного состава, квалификационных требований в отношении членов советов, открытости деятельности, оценки эффективности работы и характера решений общественных советов, т.к. сами решения общественных советов носят рекомендательный характер, из чего следует, что их реализация во многом зависит от руководства отдельного ведомства, при котором функционирует общественный совет. Кроме того, несмотря на тенденцию на общую активизацию работы, тем не менее, со слов некоторых экспертов, функционируют общественные советы, в которых обсуждение инициатив осуществляется на основе формальных процедур³³⁷.

Порядок образования общественных советов при органах исполнительной власти весьма поверхностно регулируется Указом³³⁸

³³⁶ См. напр.: Положение об Общественном совете при Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. URL: https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/e43/polozhenie_ob_obschestvennom_sovete.pdf (дата обращения: 13.04.2024).

³³⁷ Румянцев О.Г. Об институциональной перестройке механизма принятия политических решений в Российской Федерации // Конституционный вестник. 2021. №6 (24). С. 247.

³³⁸ Общественные советы могут быть образованы руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти по предложению совета Общественной палаты РФ. Совет образуется в 2-месячный срок со дня направления совету Общественной палаты РФ уведомления руководителя органа власти о согласии образовать совет. Состав совета формируется органом власти совместно с Общественной палатой РФ. См.: Указ Президента РФ от 04 августа 2006 года № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляют Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» // СПС «КонсультантПлюс».

Президента Российской Федерации от 04 августа 2006 года № 842 и Постановлением³³⁹ Правительства Российской Федерации от 02 августа 2005 года № 481. В частности, в подзаконных актах отсутствует регулирование вопроса об обязательности принятия положительного решения о создании общественного совета руководителем органа власти, порядка разрешения разногласий между руководством органа власти и Общественной палатой Российской Федерации в отношении персонального состава совета и т.д.

Деятельность общественных советов регулируется также отдельными положениями. Указанные акты во многом дублируют типовое положение, утвержденное советом Общественной палаты России, тем не менее, некоторые положения все же заметно отличаются от типового. Например, Положение об Общественном совете при МВД России по содержанию своему небольшое и не раскрывает многие аспекты деятельности Общественного совета и порядка его образования. Более того, положение утверждено не приказом МВД России, а Указом³⁴⁰ Президента Российской Федерации. В целом можно констатировать отсутствие единообразного правового регулирования порядка образования и деятельности общественных советов.

Федеральный закон № 212-ФЗ относит к субъектам общественного контроля общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом законодатель упускает из виду консультативно-совещательные органы при Федеральном Собрании Российской Федерации, хотя, безусловно, таковые активно функционируют в Совете Федерации и

³³⁹ Общественный совет формируется на конкурсной основе. Организатором конкурса является Общественная палата РФ. Руководитель органа исполнительной власти не позднее 10 календарных дней с даты поступления перечня отобранных кандидатов утверждает состав общественного совета. См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 02 августа 2005 года № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляют Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляют Правительство Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁴⁰ См.: Положение об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 года № 1027) // СПС «КонсультантПлюс».

Государственной Думе. Логика законодателя в этом вопросе прослеживается неоднозначно, поскольку на уровне субъектов Российской Федерации общественные советы при законодательных (представительных) органах предусматриваются.

Однако при федеральном парламенте действует большое количество³⁴¹ консультативно-совещательных и экспертных советов, которые оказывают парламентариям содействие в формировании и доработке предложений по нормативному правовому регулированию общественных отношений. Сами экспертные советы функционируют во многом именно при профильных комиссиях³⁴². Таким образом, консультативно-совещательные и экспертные советы при федеральном парламенте ориентированы, в первую очередь, на качественную и предметную экспертно-аналитическую деятельность, содействующую парламентариям в работе по выработке государственной политики в силу своей особенности преимущественно через законотворческий процесс. То есть общественно-контрольная функция таких советов на уровне федерального парламента практически не прослеживается.

Существуют и другие консультативно-совещательные советы при органах власти, которые также формально не подпадают под категорию субъекта общественного контроля, однако активно осуществляют деятельность по общественному контролю. Например, речь идет о консультативно-совещательных органах при Президенте Российской

³⁴¹ Например, Экспертный совет при Комитете Государственной Думы по науке и высшему образованию по стратегическим вопросам государственной политики в сферах науки и высшего образования; Экспертный совет при Комитете Государственной Думы по охране здоровья по развитию медицинской промышленности; Совет по вопросам развития Дальнего Востока, Арктики и Антарктики при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

³⁴² Например, среди основных задач Совета по вопросам развития Дальнего Востока, Арктики и Антарктики при Совете Федерации анализ законодательства, рассмотрение вопросов формирования и реализации государственной политики, подготовка предложений по вопросам стратегического планирования социально-экономического развития, подготовка предложений по совершенствованию законодательства. См.: Положение о Совете по вопросам развития Дальнего Востока, Арктики и Антарктики при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (утв. распоряжением Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 22 марта 2021 года № 26рп-СФ. URL: <http://council.gov.ru/structure/docs/124821/> (дата обращения: 13.04.2024).

Федерации³⁴³. В положениях об указанных консультативно-совещательных органах при Президенте России говорится, что они созданы с целью обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией государственной политики в конкретной сфере общественных отношений, т.е. функционально советы предназначены для участия представителей гражданского общества в выработке и проведении государственной политики, нежели в осуществлении общественного контроля, однако, например, в положении о Совете по реализации государственной политики в области защиты семьи и детей общественный контроль все же упоминается, хотя и в отношении контроля за выполнением планов мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства³⁴⁴. Представляется, что общественный контроль в рамках консультативно-совещательных органов при Президенте России теряет свою актуальность ввиду того, что сама по себе президентская власть не является объектом общественного контроля. Соответственно, следует подчеркнуть, что советы при Президенте России собственно общественно-контрольную функцию не выполняют³⁴⁵.

Особое внимание следует уделить различным координационным и консультативно-совещательным советам при Правительстве России³⁴⁶. Состав указанных органов достаточно разнообразный и включает в себя должностных

³⁴³ Например, Совет по межнациональным отношениям, Совет по противодействию коррупции, Совет по развитию гражданского общества и правам человека, Совет по науке и образованию и другие. URL: <http://www.kremlin.ru/structure/councils> (дата обращения: 13.04.2024).

³⁴⁴ Положение о Совете по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей при Президенте России. URL: <http://www.kremlin.ru/structure/councils> (дата обращения: 13.04.2024).

³⁴⁵ Гриб В.В. Об общественном контроле: учебник. – 2-е изд. – Москва: Издательская группа «Юрист», 2024. С. 408.

³⁴⁶ Например, Правительственная комиссия по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций; Координационный совет при Правительстве Российской Федерации по обеспечению потребностей Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов; Консультативный совет по иностранным инвестициям в России; Правительственная комиссия по экономическому развитию и интеграции; Совет при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере; Комиссия Правительства по законопроектной деятельности; Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации и другие.

лиц Правительства России, Федерального Собрания, отдельных министерств, служб, агентств, глав субъектов Российской Федерации, руководителей и представителей высших учебных заведений, государственных корпораций, крупнейших общественных объединений, коммерческих структур и др.³⁴⁷ Кроме того, анализ положений о некоторых координационных и совещательных органах при Правительстве позволяет сделать вывод, что их основная задача также сводится не к осуществлению общественного контроля, а к содействию в выработке государственной политики³⁴⁸.

Существующее многообразие консультативно-совещательных советов при органах публичной власти позволяет судить о наличии у государства объективной потребности в гражданском участии в процессе выработки государственной политики, которое способно обеспечить многоаспектное изучение тех или иных общественно значимых вопросов не только со стороны бюрократического аппарата, но и институтов гражданского общества в лице профессиональных сообществ, научных учреждений и институтов, общественных объединений и других общественных структур.

Вместе с тем с точки зрения определения правовой природы таких совещательных органов, их основной задачи и в целом правового регулирования их деятельности следует констатировать отсутствие единого подхода. Это выражается в первую очередь в том, что одинаковым по своей природе консультативно-совещательным органам присваиваются различные по своей сущности функции. Общественные советы как консультативно-совещательные структуры при федеральных органах исполнительной власти в своей деятельности реализуют прежде всего общественно-контрольную функцию, которая понимается достаточно широко. Любые формы деятельности таких общественных советов реализуются через призму

³⁴⁷ См. напр.: Пункт 5 Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности (утв. Постановлением Правительства РФ от 02 июня 2004 года № 264) // СПС «КонсультантПлюс».

³⁴⁸ См. напр.: Положение о Правительственной комиссии по вопросам государственной культурной политики (утв. Постановлением Правительства РФ от 10 июля 2017 года № 817) // СПС «КонсультантПлюс»; Положение о Правительственной комиссии по транспорту (утв. Постановлением Правительства РФ от 16 марта 2013 года № 220 // СПС «КонсультантПлюс»).

общественного контроля. При этом схожие общественные структуры при других органах власти, приведенных выше, ориентированы в большей степени на участие в выработке государственной политики в конкретной сфере общественных отношений. Помимо всего прочего, к субъектам общественного контроля, согласно действующему законодательству, относятся только общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, несмотря на концептуальную схожесть в деятельности с иными консультативно-совещательными органами при федеральных органах власти.

В связи с вышеизложенным, представляется необходимым предусмотреть единые правовые основы всей системы консультативно-совещательных структур при органах публичной власти с учетом актуальных конституционных поправок, налагающих на государство обязательства по обеспечению участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики. При этом деятельность консультативно-совещательных органов должна быть ориентирована главным образом на выработку государственной политики, а реализация общественно-контрольных функций должна стать составной частью их деятельности на стадии проведения (реализации) государственной политики. Эта проблематика представляется важной как с точки зрения повышения эффективности государственного управления посредством привлечения общественных институтов, так и обеспечения высокого уровня профессионализма экспертов из числа представителей гражданского общества.

В рамках дискуссии о консультативно-совещательных структурах при органах публичной власти важно учесть и другую тенденцию, связанную с разграничением общественных советов и экспертных советов при федеральных органах исполнительной власти. На практике складывается ситуация, при которой в рамках отдельных органов публичной власти одновременно функционируют как общественные советы, так и экспертные

советы³⁴⁹. Экспертные советы в отличие от общественных советов осуществляют более углубленную экспертизу в конкретной сфере общественных отношений. Однако существует мнение, согласно которому вхождение независимых экспертов и представителей общественных институтов в состав общественных советов означает автоматическое приобретение ими статуса эксперта, из чего следует, что между терминами «экспертный» и «общественный» разницы по большому счету никакой нет³⁵⁰.

В целом стоит отметить, что делегирование представителей институтов гражданского общества в общественные и экспертные советы при органах публичной власти является одним из возможных каналов участия общественных институтов в выработке государственной политики, поскольку у членов указанных советов появляется возможность на федеральном уровне донести ту или иную позицию до руководителей конкретных органов власти. Общественные советы представляют собой форму институционализации экспертных сообществ в сегменте взаимоотношений гражданского общества и государства³⁵¹.

Участие общественных институтов в выработке государственной политики посредством осуществления деятельности в рамках общественно-государственных объединений

Правовой основой общественных объединений, созданных с участием государства, является статья 51 Федерального закона № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», согласно которой впредь до принятия федеральных законов о государственно-общественных и общественно-государственных объединениях указанные объединения создаются и

³⁴⁹ Например, при Федеральной антимонопольной службе действует Общественный совет, а также порядка 29 экспертных советов, которые представляют собой коллегиальные совещательные органы по ключевым рынкам. См. официальный сайт ФАС России. URL: https://fas.gov.ru/pages/vazhnaya-informacziya/otkryitoe-vedomstvo/ekspertnye_sovety (дата обращения: 30.10.2024).

³⁵⁰ Вахтина М.А. Деятельность общественных советов при государственных структурах России: состояние и перспективы развития // Гражданское общество в России и за рубежом. 2024. № 1. С. 21.

³⁵¹ Там же.

осуществляют свою деятельность в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти³⁵².

Некоторые исследователи считают, что существование подобных организационно-правовых форм общественных объединений приводит к огосударствлению общественных организаций³⁵³. Иными словами, на законодательном уровне появилась гибридная форма некоммерческого объединения с государственным участием. По мнению Е.Е. Никитиной, использование формы государственно-общественных объединений осуществляется в условиях недостаточно проработанного законодательного регулирования³⁵⁴. Более того, существуют определенные риски, связанные с тем, что государственно-общественные или общественно-государственные организации в большей степени будут заняты обслуживанием интересов органов власти, что может привести к огосударствлению некоммерческого сектора в целом³⁵⁵. И.А. Поспехов, напротив, убежден в том, что общественно-государственная организация создается для совместного решения государством и обществом значимых задач, находящихся на стыке компетенций государства и гражданского общества, и является своеобразным связующим звеном между обществом и государством³⁵⁶.

Фактически складывается практика, при которой реализация конституционно-правовых положений подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции осуществляется также посредством активного участия государства в формировании общественных объединений с собственным участием³⁵⁷.

³⁵² Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

³⁵³ Никитина Е.Е. Конституционно-правовые основы институционализации гражданского общества в Российской Федерации: монографии / Е.Е. Никитина. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019. С. 115-116.

³⁵⁴ Там же. С. 116.

³⁵⁵ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2017. С. 26.

³⁵⁶ Поспехов И.А. Общественно-государственные организации в политической системе Российской Федерации // Марийский юридический вестник. 2014. № 11. С. 87.

³⁵⁷ Подобная тенденция наблюдается задолго до конституционной реформы 2020 года, поскольку еще в 2009 году Постановлением Правительства Российской Федерации фактически было утверждено преобразование Общероссийской общественной организации «Российская оборонная спортивно-техническая

Дискуссионным вопросом относительно общественно-государственных организаций является их добровольное и самостоятельное осуществление своей деятельности. Согласно пункту 1 статьи 30 Конституции Российской Федерации свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Кроме того, согласно статье 17 Федерального закона № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных в указанном Федеральном законе.

Закономерно встает вопрос, а является ли само по себе появление в тексте Федерального закона № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» статьи 51, регулирующей правовой статус общественно-государственных организаций, исключением из принципа взаимного невмешательства государства и общественных объединений в дела друг друга? В некоторой степени ответ на данный вопрос будет носить утвердительный характер, поскольку, во-первых, представители органов публичной власти входят в состав управляющих органов общественно-государственных организаций, во-вторых, цели и задачи таких организаций во многом совпадают с целями и задачами государства в рамках выработки государственной политики в конкретной сфере общественных отношений³⁵⁸. Можно предположить, что

организация - РОСТО (ДОСААФ)» в Общероссийскую общественно-государственную организацию «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» (далее - ДОСААФ России). См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2009 года № 973 «Об Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁵⁸ Например, в наблюдательный совет ДОСААФ России входят представители Министерства обороны Российской Федерации, Министерства спорта Российской Федерации, Министерства просвещения Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации. В то же время цели и задачи ДОСААФ России относятся также к сфере государственной политики: патриотическое (военно-патриотическое) воспитание граждан; подготовка граждан по военно-учетным специальностям; развитие авиационных и технических видов спорта; участие в развитии физической культуры и военно-прикладных видов спорта; летная подготовка курсантов летных образовательных учреждений профессионального образования, поддержание надлежащего уровня натренированности летного и инженерно-технического состава, а также выполнение иных видов авиационных работ; участие в подготовке к военной службе граждан, пребывающих в запасе; подготовка специалистов массовых технических профессий и развитие технического творчества; участие в ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций; содержание объектов инфраструктуры ДОСААФ России в целях выполнения задач

основная идея, связанная с созданием модели общественно-государственной организации, заключается в организационно-правовом объединении усилий органов публичной власти и отдельных общественных институтов в целях совместной выработки (и проведения) государственной политики в конкретных сферах общественных отношений.

Как осуществляется взаимодействие органов публичной власти и общественных институтов относительно общественно-государственных организаций? Как общественные институты могут посредством своей активной деятельности в рамках общественно-государственных организаций участвовать в выработке государственной политики? Для ответа на данные вопросы необходимо вновь обратиться к актам, регулирующим деятельность отдельных общественно-государственных организаций. В качестве примера обратимся к Федеральному закону № 261-ФЗ «О российском движении детей и молодежи». Отметим, что в создании общественно-государственных организаций принимают участие не только органы публичной власти, но и общественные институты³⁵⁹. В настоящее время среди крупных общественных объединений, которые входят в структуру Движения в качестве учредителей можно выделить следующие: Ассоциация волонтерских центров, Российский союз молодежи, Всероссийское детско-юношеское военно-патриотическое общественное движение «ЮНАРМИЯ» и другие³⁶⁰.

Основной формой участия общественных институтов (учредителей в лице иных общественных организаций) в деятельности Движения является

в период мобилизации и в военное время. См.: пункт 2 и 3 Постановления Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2009 года № 973 «Об Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁵⁹ Так, согласно пункту 1 статьи 23 Федерального закона № 261-ФЗ «О российском движении детей и молодежи» Движение создается на учредительном собрании, которое созывается по инициативе одной или нескольких общественных, общественно-государственных или иных некоммерческих организаций. См.: Федеральный закон от 14 июля 2022 года № 261-ФЗ «О российском движении детей и молодежи» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 29. Ст. 5228.

³⁶⁰ См. на сайте Российского движения детей и молодежи. URL: <https://xn--90acaghgpc7c8c7f.xn--plai/#block-founders> (дата обращения: 15.10.2024).

участие в подготовке и реализации программы воспитательной работы Движения³⁶¹.

Согласно пункту 3 статьи 5 Федерального закона «О российском движении детей и молодежи» программы иной работы Движения с детьми и молодежью, связанные с этими программами методические и иные материалы разрабатываются Правлением Движения совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, вопросы ведения которых затрагиваются соответствующей программой, и утверждаются Координационным советом Движения³⁶². Помимо всего прочего, в пункте 3 статьи 5 данного Федерального закона говорится, что к разработке и реализации программ работы Движения, а также связанных с этими программами методических и иных материалов могут привлекаться научные, образовательные организации, а также некоммерческие организации, деятельность которых преследует те же цели, что и само Движение.

Таким образом, само по себе Движение аккумулирует экспертизу, опыт и знания довольно широкого круга общественных институтов, среди которых не только общественные объединения – учредители Движения, но и иные некоммерческие организации, чья деятельность пересекается с целями Движения. В этом отношении модель общественно-государственных объединений позволяет отдельным общественным институтам объединиться

³⁶¹ Согласно пункту 2 статьи 5 Федерального закона «О российском движении детей и молодежи» программа воспитательной работы Движения, а также связанные с этой программой методические и иные материалы разрабатываются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования, совместно с Правлением Движения на основе примерной рабочей программы воспитания и в соответствии со стратегией национальной безопасности Российской Федерации, а также утвержденной Правительством Российской Федерации стратегией развития воспитания в Российской Федерации и утверждаются Наблюдательным советом Движения. См.: статья 5 Федерального закона от 14 июля 2022 года № 261-ФЗ «О российском движении детей и молодежи» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 29. Ст. 5228.

³⁶² Здесь же указывается, что указанные программы до начала их реализации подлежат направлению в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере государственной молодежной политики, для определения их соответствия законодательству Российской Федерации, а также в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования, и иные заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, вопросы ведения которых затрагиваются соответствующей программой. См.: пункт 2 статьи 5 Федерального закона от 14 июля 2022 года № 261-ФЗ «О российском движении детей и молодежи» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 29. Ст. 5228.

сначала между собой, а затем уже с органами публичной власти для совместной работы над государственной политикой.

Важным направлением эффективного взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти является также оказание мер по поддержке общественных институтов, что теперь получило конституционно-правовое закрепление. Так, подзаконными актами Правительства утверждены Правила³⁶³ предоставления из федерального бюджета субсидии Общероссийскому общественно-государственному движению детей и молодежи «Движение первых» на реализацию мероприятий в рамках различных федеральных проектов.

Согласно Правилам, предоставление субсидии осуществляется в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете Движению как главному распорядителю средств федерального бюджета, и в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведенных в установленном порядке до движения как получателя средств федерального бюджета³⁶⁴. В частности, упомянутое выше Движение получает поддержку от государства, например, в форме субсидий на приобретение товаров, работ, услуг из федерального бюджета в рамках национального проекта «Образование», государственной программы Российской Федерации «Развитие образования», федерального проекта «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации»³⁶⁵.

³⁶³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2023 года № 244 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидии Общероссийскому общественно-государственному движению детей и молодежи «Движение первых» на реализацию мероприятий в рамках федеральных проектов «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации» и «Социальные лифты для каждого» национального проекта «Образование», Правил предоставления из федерального бюджета субсидий региональным отделениям Общероссийского общественно-государственного движения детей и молодежи «Движение первых» на реализацию мероприятий, направленных на воспитание подрастающего поколения и формирование личности, Правил предоставления из федерального бюджета грантов в форме субсидий юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на организацию и проведение проектной активности, направленной на воспитание, развитие и самореализацию детей и молодежи, организацию досуга детей и молодежи, и о признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁶⁴ Там же.

³⁶⁵ См. напр.: URL: <https://xn--90acaghgpc7c8c7f.xn--plai/download/NzA5/ZG9jdW1lbRz/ZmlsZQ==/> (дата обращения: 13.10.2024).

Несмотря на все положительные стороны использования модели общественно-государственных объединений как эффективного инструмента синергии органов публичной власти и общественных институтов для совместной выработки государственной политики, есть, по крайней мере, одно достаточно спорное обстоятельство, которое выражается в нарушении равенства институтов гражданского общества. В частности, это выражается в том, что государство оказывает общественно-государственным объединениям кратно больше организационной и финансовой поддержки в форме субсидий из федерального бюджета, чем отдельно взятым общественным объединениям. Иными словами, складывается ситуация, при которой степень государственной поддержки фактически зависит от того, имеет ли государство в лице органов публичной власти легальную возможность участвовать в делах конкретного объединения (вхождение в состав органов управления, участие в принятии решений и т.д.) или создавалось ли данное объединение при участии государства.

Вместе с тем это может быть вполне оправдано степенью важности и масштабности целей и задач, которые ставит перед собой то или иное общественно-государственное объединение, поскольку для их достижения очевидно, что большую роль будет играть уровень поддержки со стороны государства. Однако данный аргумент ни в коем случае не снимает с повестки вопрос о поддержке иных общественных институтов, поскольку конституционные положения подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 в части оказания Правительством Российской Федерации мер по поддержке институтов гражданского общества не закрепляют дифференцированный подход, который подразумевал бы разную степень финансовой поддержки общественных институтов в зависимости от их организационно-правовой формы с большим предпочтением общественно-государственных объединений.

Отметим также, что на практике существуют определенные риски нарушения равенства среди институтов гражданского общества, которые,

например, могут выражаться в приравнивании занимаемой должности в общественной организации по своему статусу к государственной должности. Так, Указом³⁶⁶ Президента Российской Федерации от 17 октября 2022 года № 753 «Вопросы обеспечения деятельности Председателя Правления Общероссийского общественно-государственного движения детей и молодежи» в сводный перечень государственных должностей Российской Федерации, утвержденный другим Указом³⁶⁷ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 года № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» была включена должность Председателя Правления Общероссийского общественно-государственного движения детей и молодежи. Фактически теперь руководителем данного общественного объединения является одновременно лицо, занимающее государственную должность. Данное обстоятельство также приводит к неравному отношению государства к отдельным институтам гражданского общества. Более того, применительно к вопросу о наделении отдельных руководителей общественных объединений государственным статусом представляется необходимым сформировать на законодательном уровне критерии, которые позволяют определить возможные случаи наделения аналогичным статусом, а также условия и порядок получения такого статуса для общественных институтов различной организационно-правовой формы во избежание нарушения принципа равного отношения государства к институтам гражданского общества.

Обобщая вышеизложенное, следует заключить, что одной из тенденций в развитии государством системы мер по поддержке институтов гражданского общества, а также инструментов обеспечения их участия в выработке государственной политики является образование новых организационно-правовых (гибридных) форм совместной деятельности органов публичной

³⁶⁶ Указ Президента Российской Федерации от 17 октября 2022 года № 753 «Вопросы обеспечения деятельности Председателя Правления Общероссийского общественно-государственного движения детей и молодежи» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁶⁷ Указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 года № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

власти и общественных институтов на примере общественно-государственных объединений. Безусловно, участие органов публичной власти в деятельности и управлении общественного объединения имеет большое количество преимуществ, связанных с выделением достаточных материально-финансовых ресурсов для осуществления деятельности, прямой доступ представителей общественных институтов к лицам, принимающим политico-управленческие решения и др.

Вместе с тем достижение эффективности государственного управления с помощью привлечения общественных институтов в формате общественно-государственных объединений в процесс выработки государственной политики имеет обратную негативную сторону – огосударствление гражданского общества.

Государство как политически организованное общество практически всегда стремится к централизации управления. По этой причине формат общественно-государственных объединений создает ощутимые риски для огосударствления и поглощения общественных институтов. В этом отношении в перспективе при разработке нормативной правовой основы для функционирования общественно-государственных объединений необходимо предусмотреть нормы-гарантии, условные границы, которые не допустят поглощения государством общественных институтов, находящихся в составе общественно-государственного объединения.

Целесообразно, чтобы в состав высших органов управления на паритетных началах входили как руководители общественных объединений, входящих в состав общественно-государственного объединения, так и представители органов публичной власти. При этом коллегиальное управление общественно-государственным объединением не должно подразумевать необходимость согласования или утверждения тех или иных решений с конкретными представителями органов публичной власти.

Участие общественных институтов в выработке государственной политики посредством использования современных цифровых инструментов

Цифровизация общественно-политических отношений способствовала становлению и развитию совершенно новых коммуникационных каналов взаимодействия между государством и гражданским обществом. В основе новой тенденции лежит стремление отдельных политических лидеров и представителей органов публичной власти к следованию культуре открытости и транспарентности власти.

Р.Р. Хайруллин определяет открытость власти как «состояние информированности структур гражданского общества и отдельных заинтересованных граждан о реализуемом в государстве политическом процессе, посредством которого обеспечивается двустороннее взаимодействие структур гражданского общества и властных субъектов, а также действенный контроль со стороны гражданского общества за эффективностью и законностью деятельности властных субъектов различных уровней»³⁶⁸. По мнению И.Л. Бачило, открытость тесно связана с конституционным правом граждан на информацию, в том числе касающуюся деятельности государственного аппарата, что предполагает прозрачность в деятельности органов публичной власти³⁶⁹. Открытость в понимании известного ученого Р.Б. Митчелла понимается в качестве определенного уровня информации относительно деятельности органов публичной власти³⁷⁰. Транспарентность органов власти, по Г.В. Пызиной, в условиях демократического политического режима открывает для них возможность взаимодействия с институтами

³⁶⁸ Хайруллин Р.Р. Конституционный принцип открытости органов государственной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Хайруллин Рамис Рамилевич. Казань, 2017. С. 33.

³⁶⁹ См.: Информационное право: актуальные проблемы теории и практики: Колл. монография / Под общ. ред. И.Л. Бачило. М., 2009.

³⁷⁰ Mitchell R.B. Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes. // International Studies Quarterly. 1998. № 42. 110 p.

гражданского общества посредством открытости принятия политических решений и осуществления общественного контроля³⁷¹.

Подобное открытое двустороннее взаимодействие между органами публичной власти и общественными институтами все больше обеспечивается посредством активного использования государством и гражданским обществом интернет-коммуникаций. М.В. Ильичева отмечает, что «представители структур государственной власти активно используют в своей деятельности цифровые ИКТ, что повышает ее эффективность (например, создание электронных порталов госуслуг; сайтов органов государственной власти в Сети и пр.); это позволяет сделать данные о деятельности указанных структур открытыми, прозрачными»³⁷².

По мнению А.С. Тумановой и А.А. Сафонова: «государственные структуры активно включились в цифровую среду посредством создания электронного правительства, призванного восполнить пробелы представительной демократии, наделить гражданское общество переговорным потенциалом и оказывать влияние на политическую повестку, будучи информированным о положении дел в управлении»³⁷³.

Указанные тенденции по цифровизации взаимодействия государства и гражданского общества наблюдаются также на уровне законодательства. Так, в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³⁷⁴ были внесены поправки в части расширения способов обеспечения доступа к информации, а именно установление обязанности для органов и организаций по созданию и использованию официальных страниц в социальных сетях для размещения актуальной информации о своей

³⁷¹ Пызина Г.В. Транспарентность исполнительной власти: сущность и механизмы реализации в современной России: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2006. С. 7-8.

³⁷² Ильичева М.В. Трансформация взаимодействия государства и гражданского общества в цифровой реальности // Журнал «Известия Тульского государственного университета». Тульский государственный университет. № 4. 2020. С. 29.

³⁷³ Туманова А.С., Сафонов А.А. Гражданское общество в информационно-цифровую эпоху: проблемы трансформации и адаптации // Мир России. Т. 31. № 2. 2020. С. 16.

³⁷⁴ Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31. Ст. 3448.

деятельности. В современных условиях наличия одного лишь официального сайта органа власти недостаточно. В соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2022 года № 2523-р социальные сети «ВКонтакте» и «Одноклассники» были определены в качестве информационных систем, используемых государственными органами. Более того, за последние годы высшие должностные лица субъектов Российской Федерации в рамках освещения своей деятельности стали активно использовать кроссплатформенную систему мгновенного обмена сообщениями «Telegram». Подобные меры, безусловно, позволяют гражданам и институтам гражданского общества тесно взаимодействовать с представителями власти для участия в принятии политico-управленческих решений. Например, в Telegram-канале³⁷⁵ спикера Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.В. Володина регулярно проводятся опросы среди подписчиков на самые острые общественно-политические темы с целью узнать мнение широкой общественности (например, опрос мнения гражданского общества относительно запрета продажи несовершеннолетним лицам потенциально опасных газосодержащих товаров). Кроме того, в последние годы государство уделяет большое внимание созданию и развитию национального сервиса для общения, осуществления платежей, а также получения государственных услуг.

Безусловно, развитие новых каналов взаимодействия гражданского общества с органами публичной власти с целью транслирования собственной позиции в рамках общественно-политической повестки является перспективным направлением реализации конституционных полномочий Правительства Российской Федерации по обеспечению участия общественных институтов в выработке государственной политики. Вместе с тем приведенные ранее примеры каналов коммуникаций носят скорее хаотичный характер, поскольку они во многом рассчитаны именно на широкую общественность нежели на организованные общественные институты. Кроме того, например,

³⁷⁵ См.: URL: https://t.me/vv_volodin/905 (дата обращения: 12.10.2024).

форматы взаимодействия с государством посредством социальных сетей вряд ли позволяют общественным институтам максимально полным образом донести до лиц, принимающих решения, свои экспертные позиции.

Обратимся снова к подзаконным актам Правительства Российской Федерации, чтобы привести пример еще одной формы учета мнения институтов гражданского общества. Так, согласно пункту 10 «Правил общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования»³⁷⁶, разработчик проектов документов стратегического планирования в лице органа исполнительной власти после завершения общественного обсуждения проекта документа обязан рассмотреть все поступившие предложения. Следовательно, данный инструмент взаимодействия с широким кругом общественных институтов в форме общественного обсуждения посредством сети «Интернет» сам по себе является обязательной стадией выработки государственной политики в части подготовки документов стратегического планирования, а все поступившие предложения, включая инициативы, подготовленные институтами гражданского общества, в том числе различными профессиональными общественными объединениями, должны быть рассмотрены разработчиком проектов документов стратегического планирования в обязательном порядке.

Технически указанный формат обратной связи от институтов гражданского общества функционирует посредством государственной автоматизированной информационной системы «Управление»³⁷⁷, развитие которой проводится Федеральным казначейством в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 года

³⁷⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 года № 1559 «Об утверждении Правил общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁷⁷ Сайт государственной автоматизированной информационной системы «Управление». URL: <https://gasu.gov.ru/> (дата обращения: 01.09.2024).

№ 1088 «О государственной автоматизированной информационной системе «Управление». Вместе с тем можно заключить, что нормативные правовые акты, регулирующие порядок общественного обсуждения, не раскрывают сам по себе процесс рассмотрения и учета поступивших предложений от широкой общественности, включая все возможные институты гражданского общества. Кроме того, отсутствует нормативное правовое регулирование в части обратной связи от разработчика документов стратегического планирования по поступившим предложениям. Таким образом, фактически данный формат предусматривает исключительно пассивное взаимодействие между органом публичной власти и институтами гражданского общества.

Существуют и другие разновидности интернет-коммуникаций государства и гражданского общества. Ученые в зависимости от целей делят подобного рода интернет-коммуникации на несколько групп, например: 1) сервисы «жалоб» (например, портал государственных услуг); 2) онлайн-петиции; 3) сервисы, организованные для сбора средств; 4) сервисы для координации гражданской деятельности; 5) краудсорсинговые платформы; 6) площадки электронных референдумов и др.³⁷⁸

В частности, представляется, что единый портал государственных услуг помимо запросов на предоставление услуг в перспективе может включать техническую возможность для участия граждан и их объединений в обсуждении общественно значимых инициатив. По состоянию на 2024 год на портале зарегистрировано более 112 млн человек³⁷⁹, что позволяет органам публичной власти использовать потенциал цифрового сервиса также для обеспечения участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики, поскольку массовое активное использование портала позволит как минимум широко распространить среди граждан и их

³⁷⁸ Современная российская политика: политические отношения, институты, процессы / под общ. ред. В. И. Коваленко. – Москва: Издательство Московского университета, 2020. С. 109-110.

³⁷⁹ Более 112 млн россиян зарегистрировались на «Госуслугах». URL: <https://tass.ru/obschestvo/22673545> (дата обращения: 08.05.2025).

объединений информацию о тех или иных инициативах, что кратно увеличит шансы на их участие в их публичных обсуждениях.

Кроме того, является перспективным направлением интеграция с единым порталом государственных услуг крупных общественных институтов, общественных объединений, например, Общественной палаты России, которая может периодически вовлекать граждан и общественные институты в процесс обсуждения социально значимых инициатив, что в целом позитивно отразится на развитии цифровых инструментов вовлечения граждан и общественных институтов в выработку государственной политики.

Еще одним важным цифровым коммуникационным каналом является институт оценки регулирующего воздействия (ОРВ). ОРВ проводится на федеральном портале проектов нормативных правовых актов³⁸⁰. Концептуально идея ОРВ заключается в том, чтобы дать широкой общественности, включая институты гражданского общества, возможность донести до разработчиков нормативных правовых актов в лице федеральных и региональных органов исполнительной власти свою экспертную позицию относительно предлагаемого ими пути правового регулирования общественных отношений в конкретной сфере. ОРВ обеспечивает открытость нормотворческого процесса в системе федеральных и региональных органов исполнительной власти, что способствует повышению качества прорабатываемых политико-управленческих решений. В частности, на портале в публичном доступе также размещены комментарии участников обсуждения проектов нормативных правовых актов, по которым в целом можно определить их общее мнение относительно предлагаемого нововведения. Безусловно, ОРВ имеет очевидные преимущества как эффективный цифровой канал взаимодействия. Однако ОРВ распространяется преимущественно на деятельность исполнительных органов власти. Вероятно, в части возможных коммуникационных каналов целесообразно в перспективе предусмотреть схожие инструменты и для публичного обсуждения с участием

³⁸⁰ См.: Федеральный портал нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/>.

широкой общественности законопроектов, подготавливаемых также и законодательными органами власти.

Несмотря на бурное развитие новых цифровых каналов коммуникации государства и гражданского общества наиболее популярным форматом взаимодействия посредством использования сети «Интернет» по-прежнему остается реализация институтами гражданского общества, закрепленного в статье 33 Конституции Российской Федерации права направлять обращения в органы публичной власти. Представляется, что право на обращение следует воспринимать все же как опосредованную форму участия общественных институтов в выработке государственной политики, поскольку на практике после направления официальных писем от общественных объединений в органы публичной власти с предложениями и замечаниями в отношении вырабатываемой или проводимой государственной политики нередко заявители остаются без обратной связи.

Следует отметить, что подобный формат коммуникации не подразумевают чрезмерной активности и вовлеченности общественных институтов в политико-управленческие процессы. Такие формы участия скорее носят вспомогательный характер. Вместе с тем это нисколько не умаляет их значение и роль для гражданского участия в целом. Тем не менее, зачастую лишь экспертные заключения крупных и авторитетных общественных институтов всерьез воспринимаются лицами, принимающими решения. В этом отношении, безусловно, важное значение играют такие формы участия институтов гражданского общества в выработке государственной политики, которые позволяют представителям общественных институтов принимать очное участие в различного рода публичных мероприятиях, на которых присутствуют представители органов публичной власти и лица, принимающие политико-управленческие решения. При этом такое участие должно сопровождаться возможностью публичной презентации общественными институтами своих предложений, замечаний и экспертных мнений относительно вырабатываемой или проводимой государственной

политики. Тем не менее, в условиях цифровизации общественных отношений роль цифровых каналов коммуникации для участия граждан и их объединений в выработке государственной политики будет только расти, что в целом является предсказуемой и позитивной тенденцией любого современного общества.

Таким образом, конституционные новеллы 2020 года послужили отправной точкой для последующей дискуссии относительно систематизации и развития основных каналов коммуникации органов публичной власти с общественными институтами в целях вовлечения последних в процесс выработки государственной политики как самостоятельной деятельности, направленной на формирование национальных проектов и программ развития государства и общества в отдельных сферах. Необходимо и дальше продолжить развитие отечественной нормативной правовой базы с целью закрепления правовых принципов-гарантий, основных форм участия общественных институтов в выработке государственной политики, а также подробного регламента такого участия с раскрытием различных процессуальных аспектов.

ГЛАВА 3. УЧАСТИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОВЕДЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

§1. Конституционно-правовые основы обеспечения участия институтов гражданского общества в проведении государственной политики

В рамках предыдущих параграфов на основе многочисленных теоретических исследований, а также толкования положений подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации удалось определить, что выработка и проведение представляют собой две самостоятельные стадии государственной политики, каждая из которых преследует определенные цели и задачи. Следует отметить, что и выработка, и проведение государственной политики тесно связаны между собой и выстроены в достаточно четкой логической последовательности. Однако на практике жесткое разграничение двух стадий государственной политики не всегда представляется возможной. Это связано с тем, что уже на стадии выработки государственной политики осуществляется анализ результативности предложенных альтернативных вариантов политических программ и решений³⁸¹. Иными словами, в ходе выработки государственной политики анализируются возможные последствия реализации каждой из предложенных вариантов политических программ, а также формируется сам механизм реализации политики, из чего следует, что проведение государственной политики не сводится исключительно к механическим и техническим действиям органов публичной власти³⁸².

Существует мнение, согласно которому фаза проведения или реализации политико-управленческих решений начинается с момента официального принятия и опубликования соответствующих нормативных правовых актов и политических программ, т.е. осуществляется резкий переход в стадию

³⁸¹ Лобанов В.В. Указ. соч. С. 175.

³⁸² Там же. С. 176 – 177.

исполнения решений, т.е. проведения государственной политики³⁸³. По мнению А.А. Дегтярева, реализация решений выражает ход претворения определенными акторами реальных мероприятий в практической деятельности для достижения ожидаемых результатов, то есть осуществляется переход от виртуального конструирования модели публичной деятельности к практическому ее осуществлению³⁸⁴. В.В. Лобанов определяет проведение (реализацию) государственной политики как «постоянный, динамичный и планомерный процесс использования ресурсов для достижения поставленных целей, в котором принимают участие различные органы государственной власти, а также институты гражданского общества»³⁸⁵. Данный процесс начинается после принятия соответствующих законодательных документов, выделения ресурсов и представляет собой осуществление конкретных действий и мероприятий органами исполнительной власти³⁸⁶. Ученый убежден в том, что результативность указанных действий во многом зависит от законодательного установления границ и основных организационно-финансовых аспектов реализации государственной политики, обладания исполнительными органами власти необходимых ресурсов, включая квалифицированные кадры, широкой поддержки проводимой государственной политики со стороны общественности в лице социальных групп и лидеров общественно-политических объединений и т.д.³⁸⁷

В теории принято выделять три основные модели проведения (реализации) государственной политики³⁸⁸:

1. Вертикально-ориентированная модель с преобладающей ролью бюрократической «верхушки»

³⁸³ Дегтярев А.А. Указ. соч. С. 296.

³⁸⁴ Там же. С. 296 – 297.

³⁸⁵ Лобанов В.В. Указ. соч. С. 176.

³⁸⁶ Там же. С. 237.

³⁸⁷ Там же.

³⁸⁸ См.: Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods / edited by Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney. Public administration and public policy. Rutgers University Newark, New Jersey, U.S.A. CRC Press. 90 p.

Данная модель предусматривает следующее: реализация государственной политики как иерархическое выполнение заранее заданных политических целей; контроль за реализацией осуществляется также «сверху-вниз»; четкое разграничение стадии выработки и реализации государственной политики; ясность и последовательность целей государственной политики; структурированность процесса реализации государственной политики³⁸⁹.

По мнению зарубежного исследователя П. Сабатье модель ориентирована на однонаправленное принятие политического решения на высоком уровне вертикали власти с фокусом внимания на то, в какой степени цели политического решения будут достигаться с течением определенного временного промежутка³⁹⁰. Для указанной модели проведения государственной политики обмен информацией по каналам обратной связи не играет важной роли³⁹¹.

Сторонники приведенной модели Д. Прессман и А. Вилдавски рассматривали реализацию государственной политики как взаимодействие между установлением целей и действиями, направленными на их достижение³⁹². Для этого должны быть установлены адекватные демократические процедуры для максимально точного проведения государственной политики³⁹³.

Учеными П. Сабатье и Д. Мазмаян в рамках модели были выработаны шесть критериев эффективной реализации государственной политики, среди которых: 1) последовательность и ясность целей государственной политики; 2) выработанные программы основаны на обоснованной причинно-следственной

³⁸⁹ См., например: *Van Meter, D., and Van Horn, C.* (1975). *The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework*. *Administration and Society*, 6, 445–488 pp.; Nakamura, R. T., and Smallwood, F. (1980). *The politics of policy implementation*. New York: St. Martin's Press; Mazmanian, D. and Sabatier, P. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott.

³⁹⁰ См.: *Sabatier, P* 1986, ‘Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis’, *Journal of Public Policy*, vol.6 no.1, pp. 21-48.

³⁹¹ Там же.

³⁹² См.: *Pressman, J. and Wildavsky, A.* (1973). *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or why it's amazing that federal programs work at all. This being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: University of California Press.

³⁹³ Там же.

теории; 3) структурированность процесса проведения государственной политики; 4) органы публичной власти, ответственные за проведение государственной политики, привержены ее целям и задачам; 5) государственная политика поддерживается заинтересованными группами; 6) проведение государственной политики осуществляется в стабильных социально-экономических условиях³⁹⁴.

Таким образом, согласно вертикально-ориентированной модели, процесс проведения государственной политики условно можно разделить на два ключевых уровня: первый уровень, обозначаемый как «верхний», фокусируется на формировании политических инициатив, а второй, или «нижний», включает в себя рядовых исполнителей, отвечающих за непосредственное проведение государственной политики. Подобное разделение на уровни позволяет эффективно передавать указания от высших эшелонов власти к низшим, что, в свою очередь, усиливает бюрократические процессы в реализации.

Вместе с тем следует помнить о том, что проведение государственной политики представляет собой системный, сложный и достаточно продолжительный по времени процесс, который вряд ли можно представить в виде четко слаженного механизма, детали которого работают в строгой последовательности без каких-либо сбоев. Проведение государственной политики является творческим процессом, успешность которого во многом зависит от большого количества людей в цепочке исполнителей. С этой точки зрения представляется, что данная модель не в полной мере реализуема и позволяет достичь целей эффективности государственного управления.

2. Вертикально-ориентированная модель с преобладающей ролью «нижних» уровней власти в проведении государственной политики

Приведенная модель была разработана в ответ на предыдущую, поскольку исследователи пришли к выводу, что результаты проведения государственной политики не всегда в достаточной степени соотносились с

³⁹⁴ См.: Mazmanian, D. and Sabatier, P. (1983). Implementation and Public Policy. Glenview: Scott.

первоначальными целями. По этой причине ученые предложили тщательнее изучить то, что на самом деле происходило на «нижних» уровнях публичной власти, а именно на уровнях исполнителей «на местах». Сторонниками модели являются преимущественно американские исследователи М. Липски, Р. Элмор и шведский ученый Б. Йерн³⁹⁵.

В рамках настоящей модели преобладают следующие идеи: проведение государственной политики состоит из повседневных стратегий решения проблем «на местах»; большая роль в реализации отводится рядовым исполнителям решений; недостаточная тесная связь между результатами и первоначальными целями государственной политики; государственная политика определяется не только на высшем уровне власти; близость местных чиновников-исполнителей к реальным проблемам; реализация государственной политики неотделима от её выработки; важное значение имеет не только отдельно взятый этап политического процесса, а весь процесс определения, формирования, реализации и корректировки государственной политики; невозможность формулирования законов с однозначными политическими целями и полного контроля процесса реализации государственной политики (свобода действий исполнителей государственной политики)³⁹⁶.

По мнению ученых С. Коупа и Д. Гудшипа, для успешного проведения государственной политики необходимо вовлекать в этот процесс людей, на которых она распространяется, что как раз и характерно для данной модели³⁹⁷. Соответственно, потребность в проведении государственной политики в конкретной сфере общественных отношений возникает непосредственно

³⁹⁵ См.: *Hjern, B.* (1982). Implementation Research. The Link Gone Missing. *Journal of Public Policy*, 2, 301-308.

³⁹⁶ См.: *Lipsky, M.* Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Quarterly*, 6, 1971. 391–409; *Ingram, H.* Policy Implementation through Bargaining. *Federal Grants in Aid. Public Policy*, 25, 1977. 499–526; *Elmore, R.F.* Backward Mapping. Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94, 1980. 601–616.

³⁹⁷ См.: *Cope, S., Goodship, J.* 1999, «Regulating Collaborative Government: Towards Joined-Up Government», *Public Policy and Administration*, vol.14 no.2, pp. 3-16.

«внизу», что обязывает тех, кто находится на «верхушке» вертикали власти реагировать на потребности, исходящие от общества.

Если предыдущий подход подразумевал, что любое отклонение от централизованно определенных политических целей рассматривалось как нарушение демократических стандартов, то настоящий подход, напротив, оспаривает эту идею и подчеркивает, что подобное отклонение не противоречит демократическим принципам, поскольку в процесс проведения государственной политики могут быть вовлечены также административные субъекты «нижних» уровней публичной власти, различные группы интересов, в том числе общественные институты, что полностью соответствует партисипаторной модели демократии³⁹⁸.

3. Гибридная модель

Споры между сторонниками двух вышеприведенных подходов заставили ученых выработать более взвешенную модель реализации государственной политики, которая могла бы сочетать в себе их положительные черты. Так, например, ученые Г. Маджоне и А. Уайлдавски отошли от линейного подхода и сошлись на том, что проведение государственной политики является эволюционным процессом, в котором политические программы постоянно перестраиваются несмотря на то, что они были изначально выработаны центральными разработчиками государственной политики³⁹⁹. Иными словами, политические программырабатываются на верхнем уровне центральной власти, однако они также постоянно видоизменяются и переосмысливаются в процессе реализации государственной политики⁴⁰⁰.

Стоит согласиться с мнением исследователей, которые считают, что проведение государственной политики не может осуществляться в строгом

³⁹⁸ См.: *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods / edited by Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney. Public administration and public policy. Rutgers University Newark, New Jersey, U.S.A. CRC Press. 95 p.*

³⁹⁹ См.: *Majone, G., and Wildavsky, A. (1978). Implementation as Evolution. In H. Freeman (ed). Policy Studies Review Annual, pp. 103-117. Beverly Hills: Sage.*

⁴⁰⁰ См.: *Goggin, M.L., Bowman, A.O.M., Lester, J.P., O'Toole, L.J. Jr. Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation. New York: Harper Collins, 1990.*

соответствии с изначально заданной «сверху» траекторией, поскольку при работе непосредственно «на местах» возможны разного рода отклонения от заявленного курса. Однако подобного рода отклонения не должны ни в коем случае стать результатом полного игнорирования концептуальных целей и задач государственной политики.

На основании вышеизложенного можно выделить основные характерные черты стадии проведения (реализации) государственной политики:

- отдельная самостоятельная стадия государственной политики, преследующая особые цели и задачи;
- системная деятельность по осуществлению комплекса действий и мероприятий по практической реализации политических программ, сформированных в рамках стадии выработки государственной политики, предусматривающая наличие четких целей, задач, способов и стандартов, организационно-правовой и финансовой основы;
- деятельность осуществляемая преимущественно органами исполнительной власти как на верхних, так и нижних уровнях;
- деятельность, подразумевающая участие широкого круга субъектов, в том числе институтов гражданского общества, различных групп интересов.

Таким образом, *проведение государственной политики* представляет собой самостоятельную стадию государственной политики, направленную на осуществление совокупности действий по практической реализации целей, задач, политических решений и программ, сформированных на стадии выработки государственной политики, с возможностью участия общественных институтов и с вероятностью последующей корректировки государственной политики в процессе ее реализации.

Определившись с понятием проведения государственной политики, остановимся подробнее на вопросе участия институтов гражданского общества в данном процессе. Так, в рамках демократизации власти и усиления взаимодействия между государством и гражданским обществом

общественные институты признаются в качестве полноценных субъектов не только стадии выработки государственной политики, но и стадии ее проведения, что подчеркивается как в приведенных ранее мнениях исследователей, так и в подпункте «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации.

Интерес общественных институтов в проведении государственной политики более чем очевиден точно также, как и интерес органов публичной власти в привлечении в этот процесс общественных институтов. Это можно объяснить тем, что посредством собственного участия институты гражданского общества могут обратить внимание органов публичной власти на те или иные проблемы, возникающие в процессе практического воплощения в жизнь тех целей и задач, которые были изначально заложены в государственную политику еще на стадии ее выработки. В свою очередь, интерес органов публичной власти может заключаться в том, что общественные институты являются источником знаний для органов публичной власти.

В зарубежной научной теории существует подход, согласно которому институты гражданского общества являются коммуникационным каналом, через который граждане участвуют не только в выработке, но и в проведении государственной политики⁴⁰¹. Британские исследователи влияния общественных институтов на политические процессы А. Поллард и Дж. Корт отмечают, что институты гражданского общества могут напрямую влиять на процесс реализации государственной политики, являясь основными агентами, ответственными за ее воплощение в реальность «на местах»⁴⁰². По мнению А. Руцуни и С. Грицалис, институты гражданского общества, участвовавшие в выработке государственной политики, также вовлечены в стадию ее реализации, то есть общественные институты могут участвовать в этой работе

⁴⁰¹ См.: Mukamunana, R. and Brynard, P.A. 2005. The Role of CSOs in Policy-making Process in Rwanda. Journal of Public Administration. 40(4.1).

⁴⁰² См.: Pollard, A. and Court, J. 2005. How CSOs use Evidence to Influence Policy Processes: A Literature Review. Working Paper 249. London: Overseas Development Institute.

на протяжении всего жизненного цикла государственной политики⁴⁰³. Исследователи полагают, что институты гражданского общества в состоянии брать на себя конкретные обязательства, тем самым помогая органам публичной власти эффективнее проводить государственную политику, используя свои знания и компетенции⁴⁰⁴.

На сегодняшний день на основе отечественной и зарубежной теории и практики взаимодействия общественных институтов с органами публичной власти относительно участия в процессе проведения государственной политики принято выделять несколько основных форм такого участия, цель которых заключается в достижении целей эффективного государственного управления посредством привлечения широкого круга общественных институтов.

Так, институты гражданского общества могут влиять на процесс реализации государственной политики посредством следующих наиболее распространенных в теории и в практике форм.

1. Делегирование публичных полномочий или отдельных функций органов власти институтам гражданского общества, в том числе для оказания и предоставления услуг

Данная форма подразумевает непосредственное участие общественных институтов в проведении государственной политики посредством оказания и предоставления услуг, которые стали возможными благодаря делегированию публичных полномочий или отдельных функций органов власти. В правовой науке учеными поддерживается подход, согласно которому публичные институты далеко не всегда способны к эффективному государственному управлению в некоторых сферах общественных отношений, в особенности, когда речь идет о деятельности государственных служащих.

Указанная проблематика поднимается также в научной работе О.В. Романовской, в которой автор обращается к либертарианской идее о

⁴⁰³ См.: Routzouni, Athanasia and Gritzalis, Stefanos, «The Civil Society as an Innovation Partner in Public Policy Making: Co-Creating the Greek National Action Plan on Open Government» (2018). MCIS 2018 Proceedings.

⁴⁰⁴ Там же.

рассредоточении государственной власти, выражающейся, в частности, в делегировании властных полномочий негосударственным организациям, в появлении саморегулируемых организаций, во внедрении сорегулирования в текущую управленческую деятельность⁴⁰⁵. Иными словами, в соответствии с данным подходом государство не должно быть монополистом в вопросе государственного управления.

В частности, по мнению Л. Левитта, эффективность государственного управления может быть выше в том случае, если государство передаст, например, тем же некоммерческим организациям часть своих полномочий или публичных функций⁴⁰⁶. Этот подход поддерживается также и другими исследователями⁴⁰⁷. Следовательно, подобное «самоустраниние» государства от осуществления государственного управления в некоторых сферах общественных отношений в целях повышения эффективности управления в целом посредством передачи публичных функций негосударственным институтам, в том числе общественным, является весьма популярным теоретическим подходом.

Идея вовлечения негосударственных институтов в проведение государственной политики посредством делегирования полномочий или передачи публичных функций органов власти основывается на мнении, согласно которому негосударственные институты, включая общественные, способны эффективнее удовлетворять местные потребности благодаря тесной связи с конечными получателями услуг. Это соответствует так называемому принципу субсидиарности, согласно которому возникающая в обществе потребность должна быть удовлетворена прежде всего самим сообществом, именно теми, кто ближе всего к этой потребности, а в случае, если это

⁴⁰⁵ Романовская О.В. КВАНГО (QUANGO) – правовая модель повышения эффективности государственной власти // Вестник Поволжского института управления. 2018. Т. 18. № 5. С. 38.

⁴⁰⁶ См.: Levitt T. The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society. AMACOM, 1973.

⁴⁰⁷ См. напр.: Cornuelle Richard C. Reclaiming the American Dream: The Role of Private Individuals and Voluntary Associations (Philanthropy & Society). New Brunswick: Transaction Publishers, 1993; De JasayA. The State. Indianapolis: Liberty Fund, 1998.

становится невозможным, то федеральными или региональными органами власти⁴⁰⁸.

Реализация принципа субсидиарности в некоторых странах способствовала развитию системы оказания социальных услуг общественными институтами и повышению эффективности государственного управления в данной сфере. Так, в Республике Казахстан идея о привлечении общественных институтов в проведение государственной политики реализуется посредством выполнения последними государственного социального заказа⁴⁰⁹. Предметом социального заказа может являться разработка и (или) реализация целевых социальных мероприятий (акций, программ), направленных на решение конкретных социально значимых проблем, а также участие на конкурсной основе в выполнении мероприятий республиканских и местных целевых программ⁴¹⁰.

Исследователи С. Мави и Ф. Клоте утверждают, что оказание и предоставление общественными институтами услуг является наиболее распространенной и в то же время наиболее противоречивой формой участия в проведении государственной политики⁴¹¹. Ученые полагают, что общественным институтам наиболее свойственно предоставление услуг в таких сферах как здравоохранение и образование, и они способны заменить государство в тех сферах, где оно не настолько эффективно, в то время как у общественных институтов есть прочные связи с гражданами и их сообществами⁴¹².

Соответственно, гражданское общество разделяет с государственными институтами функцию реализации государственной политики (совместное производство и управление общественными благами и услугами) и выполняет

⁴⁰⁸ См.: *Nilda Bullain and Radost Toftisova: A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO – Government Cooperation.* ECNL, 2004. Р. 19.

⁴⁰⁹ См.: Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 января 2002 года № 85 «О Концепции государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/P020000085_ (дата обращения: 02.01.2025).

⁴¹⁰ Там же.

⁴¹¹ См.: *Mavee, S.E.A., Cloete, F.* 2012. The role of Civil Society Organisations in the policy-making process in Mozambique. *Administratio Publica* 20 (4).

⁴¹² Там же.

этую функцию вне государственных институтов, но с их разрешения⁴¹³. Вместе с тем для реализации общественными институтами своего потенциала в указанном направлении необходимо закрепление соответствующих правовых гарантий и создание законодательной базы, гарантирующей право на объединение, закрепляющей формы для участия институтов гражданского общества в реализации государственной политики⁴¹⁴. А. Поллард и Дж. Корт в коллективной научной работе высказывают мнение, согласно которому достаточная поддержка общественных институтов со стороны государства могла бы повысить эффективность проведения и реализации государственной политики⁴¹⁵.

Среди основных причин, из-за которых органам публичной власти выгоднее делегировать негосударственным институтам, в том числе общественным, полномочия или отдельные публичные функции в некоторых сферах общественных отношений можно выделить следующие: ограниченные кадровые возможности государственного аппарата; качество услуг, предоставляемых негосударственными институтами; перемещение фокуса внимания органов публичной власти на более существенные и стратегически важные сферы общественных отношений.

К преимуществам делегирования полномочий или передачи отдельных публичных функций негосударственным институтам, в том числе общественным, можно отнести следующие: общественные институты всегда ближе к потребителям социально значимых услуг, что дает возможность лучше понять актуальные потребности последних; общественные институты не ограничены в возможностях внедрения в свою деятельность прогрессивных инструментов и способов проведения государственной политики; гибкость в выборе разнообразных форматов привлечения в деятельность сторонних

⁴¹³ Там же.

⁴¹⁴ См.: UNDP. 1994. Good Governance and Sustainable Human Development. New York: UNDP.

⁴¹⁵ См.: Pollard, A. and Court, J. 2005. How CSOs use Evidence to Influence Policy Processes: A Literature Review. Working Paper 249. London: Overseas Development Institute.

специалистов; большая заинтересованность в реализации общественно значимых проектов.

2. Экспертное сопровождение проведения государственной политики

Далеко не все общественные институты имеют те или иные возможности и даже заинтересованность для участия в непосредственной реализации государственной политики. В этом отношении их участие в экспертном сопровождении работы над государственной политикой актуально не только на стадии ее выработки, но и на стадии ее проведения, поскольку экспертиза, которой могут поделиться институты гражданского общества с органами публичной власти, ответственными за проведение государственной политики в конкретной сфере общественных отношений, позволит вовремя отобрать или скорректировать уже имеющиеся инструменты реализации государственной политики.

В этом отношении экспертное сопровождение государственной политики на стадии ее проведения во многом схоже с экспертным сопровождением на стадии ее выработки. Однако на стадии проведения государственной политики представители общественных институтов ставят перед собой особые задачи, связанные уже с отслеживанием процесса претворения в жизнь ранее принятых государственных решений с целью формирования предложений по внесению изменений в действующие национальные программы развития в той или иной сфере общественных отношений. И.В. Воропаев справедливо указывает на то, что общественные институты «могут разрабатывать и предлагать альтернативные технологии реализации социальной политики, осуществлять социальную деятельность в качестве исполнителей социальной политики, привлекать дополнительные ресурсы»⁴¹⁶. Таким образом, «проводя экспертизу реализации социальной

⁴¹⁶ Воропаев И.В. Лоббизм как фактор повышения эффективности взаимодействия неправительственных организаций с органами государственной власти современной России: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Орел, 2011. С. 20.

политики, они являются частью экспертного сообщества и в этом качестве могут участвовать в решении задачи по проведению текущего контроля»⁴¹⁷.

Институт экспертного участия имеет огромный потенциал для всестороннего обсуждения проводимых органами публичной власти мероприятий по реализации государственной политики прежде всего с целью конструктивной критической оценки для последующего повышения эффективности государственного управления. Вместе с тем польза экспертного участия возможна лишь при существовании определенных условий, среди которых можно выделить достаточный уровень компетенций и профессионализма экспертного сообщества, следование органов публичной власти экспертным рекомендациям, как минимум.

На практике ключевая проблема относительно данного института выражается в том, что если органы публичной власти и проводят многочисленные обсуждения с участием широкого круга общественных институтов, то далеко не всегда рекомендации учитываются при формировании итоговых документов, программ развития или нормативных правовых актов. Несмотря на ранее проведенные экспертные обсуждения фактически указанные разновидности актов внутри бюрократического аппарата могут быть существенно пересмотрены с игнорированием самих заключений экспертов. Это может произойти как в связи с участием большого количества исполнителей на стадии проработки текстов документов, в процессе которого могут быть упущены из виду некоторые важные вопросы, обозначенные экспертами, либо подобная практика может быть связана с последующим влиянием теневого лоббизма.

Безусловно, метод экспертных оценок не подразумевает, что любые экспертные заключения должны в обязательном порядке быть учтены компетентными органами публичной власти, ответственными за реализацию государственной политики. Экспертные заключения всегда обладают свойством рекомендательного характера, а их восприятие государством во

⁴¹⁷ Там же.

многом зависит от личных деловых качеств и авторитета самих экспертов. Однако в целях повышения эффективности использования института экспертного участия целесообразно предусмотреть некоторые прозрачные инструменты, которые позволяют в режиме реального времени отследить процесс дальнейшей работы над оформлением итоговых решений, документов, нормативных правовых актов после проведения многочисленных публичных обсуждений с вовлечением экспертов.

Так, на порталах органов публичной власти могут быть освещены ключевые этапы работы с экспертным сообществом, причем это возможно также и на стадии выработки государственной политики, в следующей последовательности: объявление о подготовке публичного мероприятия с участием конкретных экспертов для обсуждения вопроса в рамках проведения государственной политики с указанием даты, времени и места, с возможностью онлайн трансляции; непосредственное проведение публичного обсуждения; предоставление возможности направления экспертных заключений в письменном виде после проведения мероприятия с установлением разумных сроков; опубликование экспертных позиций на портале органа публичной власти; размещение на портале информации по обратной связи от органа публичной власти в отношении того, были учтены или нет отдельные предложения экспертов при подготовке актуальных редакций документов, программ, нормативных правовых актов с указанием причин поддержки позиции или ее отклонения. Подобные меры не будут способствовать тому, чтобы любые экспертные предложения были учтены органами публичной власти. Тем не менее, благодаря таким мерам процесс принятия политико-управленческих решений, в частности, на стадии корректировки проводимой государственной политики, будет носить прозрачный характер, что, безусловно, вызовет доверие к самим органам публичной власти со стороны экспертного сообщества.

3. Участие в мониторинге и оценке проводимой государственной политики (институт общественного контроля)

Ранее в настоящем исследовании отмечалось, что мониторинг и оценка государственной политики характерны для стадии ее проведения, поскольку это следует из общей логики работы, подразумевающей формирование критического взгляда в отношении достижения целевых показателей государственной политики в целом, и, в частности, конкретных национальных проектов и программ развития. Оценка проводимой государственной политики в отличие от экспертного сопровождения стадии выработки подразумевает более тщательный мониторинг со стороны общественных институтов. С. Коуп и Дж. Гудшип указывают на то, что целью оценки государственной политики является информирование разработчиков политики о ходе её реализации и о том, в какой степени реализуемая политика обеспечивает ожидаемые результаты⁴¹⁸.

Независимые общественные институты играют весомую роль в оценке государственной политики. С. Мави и Ф. Клоте полагают, что институты гражданского общества могут влиять на мониторинг и оценку государственной политики, способствуя доступности и прозрачности информации для широкой общественности⁴¹⁹. По мнению ученых, одна из ролей общественных институтов в процессе реализации государственной политики сводится к тому, чтобы ограничивать власть и осуществлять демократический контроль над государством⁴²⁰. Исследователи отмечают, что в рамках проведения государственной политики институты гражданского общества выступают не только в качестве партнеров органов публичной власти в предоставлении и оказании услуг, но и в качестве критиков отдельных действий властей по проведению государственной политики, которые могут настаивать на внесении корректировок в государственную политику и на необходимости отчитываться перед обществом за конкретные результаты проводимой

⁴¹⁸ См.: *Cope, S., Goodship, J.* 1999, «Regulating Collaborative Government: Towards Joined-Up Government», *Public Policy and Administration*, vol.14 no.2, pp. 3-16.

⁴¹⁹ См.: *Mavie, S.E.A., Cloete, F.* 2012. The role of Civil Society Organisations in the policy-making process in Mozambique. *Administratio Publica* 20 (4).

⁴²⁰ Там же.

государственной политики⁴²¹. Иными словами, институты гражданского общества в этом отношении выступают в качестве сторонних независимых наблюдателей, которые спустя некоторое время наблюдения будут готовы дать определенную оценку действиям властей, а также тем результатам, которые удалось или, напротив, не удалось достичь в ходе проведения государственной политики.

В рамках отечественного опыта участия общественных институтов в процессе оценки действий органов публичной власти можно заметить, что мониторинг и оценка, осуществляемые гражданским обществом, сформировались в так называемый институт общественного контроля. Ранее в настоящей работе отмечалось, что в России в основе институционализации взаимодействия государства и гражданского общества до конституционной реформы 2020 года преобладала идея о необходимости создания правовых гарантий для осуществления институтами гражданского общества мероприятий по общественному контролю за деятельностью органов публичной власти, что, в свою очередь, стало результатом принятия в 2014 году профильного федерального закона об основах общественного контроля. В рамках отечественного законодательства сформировались также законодательные акты, регулирующие деятельность общественных институтов в сфере осуществления общественного контроля⁴²².

При этом само по себе взаимодействие органов публичной власти с институтами гражданского общества во многом сводилось к реализации мероприятий в рамках общественного контроля. Иными словами, именно институт общественного контроля во многом стал связующим компонентом в институционализации взаимодействия государства с гражданским обществом. Кроме того, некоторые общественные институты получили новый правовой статус, а именно статус субъектов общественного контроля.

⁴²¹ Там же.

⁴²² См.: Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30. Ст. 4213.

Появление в тексте Основного закона статьи 75.1 и подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции ознаменовало закрепление конституционно-правовой модели взаимодействия государства и гражданского общества, основанной на взаимном доверии и совместном участии в процессе выработки и проведения государственной политики. В этом отношении институт общественного контроля становится особенно востребованным, главным образом, на стадии проведения государственной, когда контрольная функция общественных институтов требуется для независимой оценки действий органов публичной власти. В этой связи институт общественного контроля нуждается в развитии методов и форм осуществления с целью вовлечения в этот процесс профессиональных экспертов.

Несмотря на то, что общественный контроль стал предметом исследования многих ученых, тем не менее, единый подход к пониманию данного института до сих пор не сформирован, хотя сама по себе идея общественного контроля существует еще со времен античных философов⁴²³. Ввиду многообразия подходов к определению общественного контроля приведем наиболее популярные из них:

- общественный контроль как самостоятельное право, вытекающее из принципа народовластия, политического и идеологического плюрализма, права граждан на участие в управлении делами государства⁴²⁴;
- общественный контроль как форма конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества, представляющая собой урегулированную конституционно-правовыми

⁴²³ Например, об общественном контроле в той или иной форме говорил Аристотель, когда рассуждал о необходимости контроля за государством со стороны народа для обеспечения политической стабильности. См.: Аристотель. Политика // В 4 т. М.: Мысль, 1993. Т. 4. С. 547.

⁴²⁴ См.: Бердникова Е.В. Конституционно-правовая природа общественного контроля в России // Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности (к 15-летию Конституции Российской Федерации): Сборник тезисов докладов (по материалам Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 3-4 октября 2009 г.). Саратов: ГОУ ВПО «Саратов. Гос. Академия права». 2009. С. 56-57; Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации / диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02 / В.В. Гриб. - Москва, 2011. С. 179; Спиридонов А.А. Государственный и общественный контроль в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование / диссертация ... доктора юридических наук: 5.1.2 / А.А. Спиридонов. - Москва, 2023. С. 85.

нормами деятельность институтов гражданского общества, реализуемую в отношении органов публичной власти в целях обеспечения и защиты общественных интересов, основных прав и свобод человека и гражданина, соблюдения принципов открытости, законности и верховенства права при решении актуальных задач публичного управления⁴²⁵;

– общественный контроль как элемент или составляющая часть права граждан на участие в управлении делами государства⁴²⁶;

– общественный контроль как одна из форм непосредственного участия граждан в управлении делами государства⁴²⁷;

– общественный контроль как деятельность НКО и отдельных граждан, направленная на выявление и пресечение нарушений прав и свобод человека со стороны органов публичной власти⁴²⁸;

– общественный контроль как совокупность закрепленных в законодательстве организационно-правовых институтов и механизмов, которые позволяют гражданам и их объединениям осуществлять наблюдение и оценивать деятельность органов публичной власти на предмет соблюдения интересов гражданского общества и прав человека⁴²⁹.

Об общественном контроле неоднократно в своих решениях говорил Конституционный Суд Российской Федерации. Так, Конституционный Суд в одном из решений высказался об общественном контроле, осуществляемом гражданским обществом, за финансовой деятельностью государства в лице его

⁴²⁵ См.: Бердникова Е.В. Общественный контроль в конституционно-правовом взаимодействии публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации / диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Е.В. Бердникова. - Саратов, 2021. С. 84; Общественный контроль в конституционном праве: монография / отв. ред. А.Е. Постников. – М: Проспект, 2024. С. 11.

⁴²⁶ Спиридовон А.А. Государственный и общественный контроль в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование / диссертация ... доктора юридических наук: 5.1.2 / А.А. Спиридовон. - Москва, 2023. С. 100.

⁴²⁷ Федотов М.А. Информационно-правовые аспекты общественного контроля // Вопросы правоведения. М.: Междунар. исслед. ин-т, 2012. №2. С. 67.

⁴²⁸ Троицкая Т.В. Общественный контроль: понятие, механизм осуществления в России // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. академия права», 2011. С. 114.

⁴²⁹ Общественный контроль в конституционном праве: монография / отв. ред. А.Е. Постников. – М: Проспект, 2024. С. 22.

органов⁴³⁰. В другом деле Конституционный Суд обозначил, что по смыслу статьи 45 Конституции Российской Федерации, гарантирующей государственную защиту прав и свобод человека и гражданина, во взаимосвязи с ее статьями 2, 17 и 18, государство призвано создавать наиболее благоприятные условия для общественного контроля за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц⁴³¹. Кроме того, Конституционный Суд считает, что народовластие подразумевает не только конституирование органов власти и легитимацию их полномочий, но и контроль за их деятельностью в предусмотренных законом формах⁴³².

Следовательно, наряду с непосредственным участием в реализации государственной политики в России институт общественного контроля также представляет собой одну из ключевых форм участия общественных институтов в проведении государственной политики и включает в себя независимую экспертную оценку и мониторинг за проводимой государственной политикой.

Таким образом, участие институтов гражданского общества в проведении государственной политики условно можно разделить на несколько основных форм:

- непосредственное участие в процессе проведения государственной политики с помощью делегирования общественным институтам органами публичной власти части государственных полномочий или отдельных функций органов власти;

⁴³⁰ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴³¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2011 года № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴³² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 года № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта "а" пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

– экспертное сопровождение стадии проведения государственной политики;

– осуществление институтами гражданского общества общественного контроля за ходом проведения государственной политики, включающего в себя оценку и мониторинг, соответственно.

В следующих параграфах настоящей главы будет подробнее раскрыта проблематика, касающаяся института делегирования и института общественного контроля как наиболее перспективных форм участия гражданского общества в процессе проведения государственной политики.

§2. Участие институтов гражданского общества в проведении государственной политики посредством делегирования им публичных полномочий или отдельных функций органов власти

Одним из инструментов, обеспечивающих возможность участия институтов гражданского общества в проведении государственной политики, является институт делегирования публичных полномочий или отдельных функций органов власти общественным институтам.

Сам по себе институт делегирования публичных полномочий или отдельных функций органов власти, в том числе институтам гражданского общества, на теоретическом уровне раскрывается не в полной мере, что в последствии приводит к возникновению многочисленных вопросов при практической реализации процесса вовлечения институтов гражданского общества в проведение государственной политики посредством такого делегирования. Вместе с тем исследователями предпринимаются попытки разработки комплексной теории делегирования публичных полномочий или отдельных функций органов власти⁴³³.

⁴³³ См.: Васильева А.Ф. Осуществление субъектами частного права государственно-властных полномочий // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2011. № 3. С. 81-88; Васильева С.В. «Нижние этажи» демократии: правовые формы участия некоммерческих неправительственных организаций в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 8-13; Васильева С.В. Передача государственных полномочий организациям: правовой механизм // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5. С. 28-37; Шелудченко И.А. Делегирование отдельных публичных

Понятие «делегирование полномочий» в науке конституционного права имеет следующие определения:

- основанная на нормах Конституции Российской Федерации и законодательства деятельность уполномоченных органов государственной власти по передаче отдельных полномочий на нижестоящий уровень власти⁴³⁴;
- совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих процесс передачи власти или властных полномочий от одних органов государственной власти другим или органам местного самоуправления, институтам гражданского общества, а в случаях, предусмотренных международным договором – надгосударственным образованием в целях развития демократических процедур и совершенствования государственного (межгосударственного) управления⁴³⁵;
- процесс срочной либо бессрочной передачи органами государственной власти и местного самоуправления принадлежащих им прав и обязанностей публично-властной природы иным субъектам, а также их последующей реализации последними⁴³⁶;
- передача прав, полномочий от одних органов власти (инстанций) или должностных лиц другим⁴³⁷;
- прием (способ) публично-правового регулирования, преследующий цель перераспределения полномочий и передачу (предоставление) их единожды, на определенный срок или бессрочно от государственных органов, обладающих ими, другим государственным и муниципальным органам, негосударственным организациям и иным субъектам, которые данные полномочия смогут реализовать наиболее эффективным образом⁴³⁸.

полномочий субъектам частного права в Российской Федерации: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. № 9. С. 70-76; Шиндина А.В. Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2017.

⁴³⁴ Шиндина А.В. Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2017. С. 42.

⁴³⁵ Там же. С. 43

⁴³⁶ Шелудченко И.А. Указ. соч. С. 71.

⁴³⁷ Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия /под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1999. С.110.

⁴³⁸ Ястребов О.А. Делегирование государственных полномочий и функций негосударственным организациям // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2016. № 5. С. 33.

Существуют и другие подходы к раскрытию сути института делегирования. Так, передача полномочий органов государственной власти иным субъектам может осуществляться в рамках так называемого аутсорсинга, под которым понимается покупка готового продукта или размещение заказа на исполнение функции (мониторинг состояния дел в конкретной сфере общественных отношений, проведение научно-исследовательских работ, ведение реестров и т.д.), не связанных с передачей контрольно-надзорных и властных полномочий⁴³⁹. При этом стоит отметить, что аутсорсинг подразумевает собой передачу лишь неосновных полномочий органов власти⁴⁴⁰. По мнению С.В. Васильевой, публичный аутсорсинг подразумевает делегирование, т.е. передачу и наделение, НКО отдельных «рычагов управления» (управленческих процессов), связанных с осуществлением публичных функций государства⁴⁴¹. В связи с этим делегирование публичных полномочий концептуально отличается от делегирования отдельных функций органов власти, поскольку в последнем случае осуществляется передача не самих полномочий, а лишь отдельных «рычагов управления»⁴⁴².

Представляется, что институт делегирования можно определить как отдельный и самостоятельный процесс (этап) проведения государственной политики, в рамках которого компетентные органы власти принимают решения о передаче полностью или частично принадлежащих им полномочий или отдельных функций иным субъектам в целях эффективного управления делами государства и общества.

В научной дискуссии ученые выделяют также принципы делегирования, среди которых, в частности, принцип транспарентности (открытость процесса передачи полномочий в противовес политики протекционизма), принцип профессионализма (наличие профессиональных компетенций у лиц,

⁴³⁹ Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. Право. 2005. С. 23.

⁴⁴⁰ Шелудченко И.А. Указ. соч. С. 71.

⁴⁴¹ См.: Васильева С.В. «Нижние этажи» демократии: правовые формы участия некоммерческих неправительственных организаций в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 8-13.

⁴⁴² Там же.

принимающих соответствующие полномочия), принцип партнерства (доверительное сотрудничество между субъектами правоотношений по делегированию полномочий), принцип финансовой обеспеченности (покрытие расходов по исполнению полномочий) и другие⁴⁴³.

В качестве «принимающих» полномочия или функции субъектов выделяют, в частности, институты гражданского общества, в том числе некоммерческие организации, общественные объединения⁴⁴⁴. Делегирование представляет собой не только инструмент, повышающий эффективность государственного управления, но и реализующий идеи демократии общественного участия⁴⁴⁵, т.е. участия институтов гражданского общества в проведении государственной политики. Дополнение субъектного состава указанных правоотношений институтами гражданского общества обусловлено также общей тенденцией, связанной со сменой парадигмы взаимоотношений государственного аппарата и институтов гражданского общества в пользу взаимного сотрудничества, основанного на доверии.

А.П. Кочетков убежден в том, что по мере повышения своей гражданской культуры, приобретения управленческих навыков, а также компетенций в суждении о важнейших общественно-политических проблемах граждане посредством институтов гражданского общества могут постепенно осуществлять часть функций органов публичной власти, что в конечном счете будет способствовать трансформации самоуправляемых объединений граждан в естественных партнеров демократического правового государства⁴⁴⁶. Эти выводы следуют из взаимосвязанных положений Конституции Российской Федерации, посвященных народовластию (статья 3), праву на объединение (статья 30), праву на участие в управлении делами государства (статья 32),

⁴⁴³ Романовская О.В. Правовые основы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права // Вестник РФФИ. Гуманитарные и общественные науки. 2019. № 3. С. 118.

⁴⁴⁴ Шелудченко И.А. Указ. соч. С. 71.

⁴⁴⁵ Васильева С.В. Передача государственных полномочий организациям: правовой механизм // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5. С. 3.

⁴⁴⁶ Кочетков А.П. Гражданское общество в России: реалии и перспективы // Круглый стол журнала «ПОЛИС». Quo vadis? Перспективы становления гражданского общества в России (Часть II). – Полис. Политические исследования. 2012. № 3. С. 100.

взаимному доверию государства и общества (статья 75.1), поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечению их участия в выработке и проведении государственной политики (подпункт «е.1» пункта 1 статьи 114).

Важный вклад в развитие института делегирования публичных полномочий внес Конституционный Суд Российской Федерации, который отметил, что осуществление общественным объединением некоторых функций, присущих государственным органам и делегированных правомочным государственным органом, в принципе допустимо⁴⁴⁷, а Конституция Российской Федерации не запрещает государству передавать отдельные полномочия органов власти негосударственным организациям при условии, что такая передача не противоречит самой Конституции и федеральным законам⁴⁴⁸. Кроме того, Конституционный Суд указал, что возможность делегирования публичных полномочий некоммерческим организациям (саморегулируемым общественным объединениям), а также наделение их публично-правовыми функциями следует из принципа демократического правового государства и свободы экономической деятельности, что, в свою очередь, способствует развитию необходимых для становления гражданского общества начал самоуправления и автономии в экономической сфере⁴⁴⁹.

Институт делегирования, безусловно, способен решить проблему неэффективности государственного управления с помощью участия общественных институтов в проведении государственной политики, поскольку именно граждане и их объединения готовы взять на себя

⁴⁴⁷ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 апреля 1992 года № 4-П «По делу о проверке конституционности Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 февраля 1992 года № 2275-І «О Всероссийском агентстве по авторским правам» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁴⁸ Применительно к институту нотариата и системе нотариальных палат. См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 1998 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁴⁹ Применительно к саморегулируемым организациям арбитражных управляющих. См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2005 года № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // СПС «КонсультантПлюс».

выполнение части публичных функций в некоторых сферах общественных отношений на довольно высоком качественном уровне, что зачастую не в состоянии сделать органы публичной власти.

При этом у института делегирования есть и обратная сторона, выражающаяся в возможных рисках, связанных с тем, что общественные институты при получении полномочий или отдельных публичных функций могут обрести совершенно лишние властные рычаги, позволяющие им обогатиться за счет бюджетных средств и, в конечном счете, утратить автономность и самостоятельность, присущие гражданскому обществу.

Проблема сохранения автономности и самостоятельности институтов гражданского общества при взаимодействии с государством, в частности, в процессе участия в проведении государственной политики посредством принятия делегированных полномочий или отдельных функций, носит фундаментальный характер, поскольку в случае их утраты вести речь о гражданском обществе уже не придется вовсе. В этом отношении следует определиться с вопросами, связанными с тем, какие полномочия и функции, каким общественным институтам, в каком объеме и в каких сферах общественных отношений допустимо передавать органами публичной власти, чтобы сохранить фундаментальные свойства гражданского общества – автономность и самостоятельность.

В теории проблема огосударствления гражданского общества получила название фронтолиза государственной власти, а именно ее размывания в связи с все большим делегированием имманентно присущих государству полномочий и функций иным институтам, в том числе институтам гражданского общества⁴⁵⁰. Иными словами, складывается практика, когда государство путем делегирования отказывается от собственных ключевых полномочий, например, в сфере обороны, национальной безопасности и др., а институты, принимающие указанные полномочия, среди которых также

⁴⁵⁰ См.: Романовская О.В. Конституция России и фронтолиз государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 9.

институты гражданского общества, фактически обретают статус органов публичной власти, целиком подменяя их, что полностью искажает сущность и правовую природу общественных институтов, противоречит фундаментальным свойствам гражданского общества. В связи с этим, представляется, что применительно к институтам гражданского общества необходимо ставить вопрос о необходимости делегирования публичных полномочий органов власти исключительно с сохранением контроля со стороны государства относительно эффективности их реализации.

Эффективность государственного управления посредством взаимодействия общественных институтов с государством, вовлечения их в процесс проведения государственной политики обусловлена тем, что институты гражданского общества в некоторых сферах общественных отношений находятся в тесном контакте с гражданами, своими сторонниками, наконец, благополучателями, что напрямую сказывается на качестве предоставляемых услуг и помощи. К подобного рода сферам деятельности относятся, безусловно, образование, здравоохранение, социальная политика и другие социально значимые области. Именно в указанных сферах общественные институты в форме общественных объединений, благотворительных фондов и др. наиболее тесно взаимодействуют со своей целевой аудиторией, что позволяет эффективнее реализовывать государственную политику. Помимо всего прочего эффективность реализации общественными институтами публичных функций или полномочий напрямую зависит от уровня их профессиональных компетенций и опыта, продолжительности функционирования и наличия собственных материальных ресурсов.

Административная реформа, направленная на решение проблемы неэффективности государственного аппарата, затронула современную Россию в начале 2000-х гг. В этот период было принято несколько важнейших подзаконных актов, реформирующих процесс государственного управления. В частности, в Указе Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. №

824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 гг.» одним из приоритетных направлений административной реформы стало организационное разделение функций, касающихся предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам⁴⁵¹. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» закрепил функцию по оказанию государственной услуги, под которой подразумевается «предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо *иные организации* (*курсив мой – Г.Б.*) безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами»⁴⁵². Иными словами, данный указ допускает привлечение иных организаций, помимо государственных учреждений, в процесс проведения государственной политики посредством оказания государственных услуг. Вместе с тем в нем не уточняется, какие именно организации могут участвовать в процессе оказания государственных услуг.

Спустя несколько лет был принят Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в котором появляется ссылка в сторону некоммерческих организаций: «Правительство Российской Федерации вправе определить перечень государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти, государственными внебюджетными фондами, которые могут быть предоставлены при обращении заявителей в коммерческие и *некоммерческие организации* (*курсив мой – Г.Б.*) (при наличии у них технической возможности), а также случаи и порядок такого

⁴⁵¹ Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 гг.» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁵² Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

обращения»⁴⁵³. Однако стоит заключить, что ни на уровне федерального законодательства, ни на уровне подзаконных актов институт делегирования, в частности, применительно к институтам гражданского общества, не раскрывается в полной мере. Следовательно, по-прежнему остаются открытыми и создают правовую неопределенность в рамках отечественного законодательства такие вопросы как: концепция института делегирования публичных функций институтам гражданского общества; принципы, основания, способы делегирования; требования к институтам гражданского общества, которым допускается делегирование; сферы общественных отношений, в рамках которых допускается участие институтов гражданского общества в реализации отдельных публичных функций и полномочий; порядок осуществления контроля со стороны органов публичной власти; ответственность субъектов правоотношений по делегированию и др.

За последние несколько лет в России появилось достаточно много некоммерческих организаций, созданных по инициативе органов публичной власти и активно привлеченных в процесс выполнения различных публичных функций. Однако в отечественной практике наблюдается тенденция, в соответствии с которой государство в лице органов публичной власти предпочитает самостоятельное учреждение автономных некоммерческих организаций для вовлечения их в процесс проведения государственной политики, нежели активное вовлечение уже существующих общественных институтов, например, общественных организаций, движений и др. Подобного рода некоммерческие организации учреждаются органами публичной власти в целях выполнения определенных задач в той или иной сфере общественных отношений, а также предоставления различных услуг, в том числе экспертно-аналитических и консультативных. Так, в настоящее время одним из перспективных направлений государственной политики является цифровизация в различных сферах общественных отношений, развитие

⁴⁵³ Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179.

общественных связей и коммуникаций в цифровой среде. В целях реализации данной государственной политики органы публичной власти учредили крупные автономные некоммерческие организации, деятельность которых направлена на проведение исследований в цифровой среде, а также развитие проектов в цифровой среде⁴⁵⁴. Стоит отметить, что государство не только учреждает подобные некоммерческие организации, но и активно участвует в их работе в составе органов управления. Например, в Наблюдательный совет АНО «Цифровая экономика» входят заместитель председателя Правительства Российской Федерации, министр экономического развития Российской Федерации и министр цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации⁴⁵⁵. АНО «Цифровая экономика» создана «в целях предоставления услуг в сфере развития цифровой экономики в Российской Федерации, в том числе путем поддержки общественно значимых проектов и инициатив в указанной сфере, а также координации взаимодействия между бизнес-сообществом, научно-образовательными организациями, иными сообществами и органами государственной власти, в том числе при реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной в установленном порядке»⁴⁵⁶. Следовательно, АНО «Цифровая экономика» поддерживается со стороны органов власти, активно участвует в проведении государственной политики в сфере цифрового развития, а также реализует отдельные публичные полномочия и функции профильных ведомств, отвечающих за вопросы цифрового развития экономики, связанные с реализацией специальных федеральных программ.

Таким образом, для повышения эффективности управления государство фактически передает часть своих функций или полномочий некоммерческим

⁴⁵⁴ В качестве некоммерческой организации, проводящей исследования в цифровой среде является автономная некоммерческая организация по развитию цифровых проектов в сфере общественных связей и коммуникаций «Диалог» (АНО «Диалог»), созданная в соответствии с распоряжением Правительства Москвы от 08 ноября 2019 года № 628-РП «О создании автономной некоммерческой организации по развитию цифровых проектов в сфере общественных связей и коммуникаций «Диалог». См. подробнее на сайте организации. URL: <https://anodialog.ru/about/> (дата обращения: 10.02.2024).

⁴⁵⁵ Там же.

⁴⁵⁶ Пункт 3.1 Устава АНО «Цифровая экономика». URL: https://files.data-economy.ru/Docs/ustav_d-economy.pdf (дата обращения: 10.02.2024).

организациям. Представляется, что подобный формат привлечения некоммерческих организаций позволяет государству рациональнее распределять человеческие и материальные ресурсы применительно к выполнению некоторых публичных задач, в частности, в сфере цифровых коммуникаций.

В России существует и другая тенденция по учреждению органами публичной власти автономных некоммерческих организаций, в том числе для возложения на них публичных задач по обеспечению деятельности отдельных должностных лиц. В качестве примера можно привести автономную некоммерческую организацию «Служба обеспечения деятельности финансового уполномоченного» (далее - АНО «СОДФУ»), учрежденную Банком России⁴⁵⁷. АНО «СОДФУ» оказывает содействие финансовому уполномоченному в подготовке к рассмотрению обращений, в том числе принимает и обрабатывает поступающие обращения⁴⁵⁸. Таким образом, в примере с финансовым уполномоченным используется совсем иная модель организации работы аппарата, обеспечивающего его деятельность, а именно автономной некоммерческой организации. Например, рабочий аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является государственным органом с правом юридического лица, сотрудники которого имеют статус государственных гражданских служащих⁴⁵⁹. Организационно-правовая форма АНО, используемая для правового статуса рабочих аппаратов, обеспечивающих деятельность лиц, занимающих государственные должности, вряд ли позволяет относить такие рабочие аппараты к институтам гражданского общества. Это связано с тем, что институты гражданского общества, в первую очередь, ориентированы на объединение граждан со схожими интересами, желающих участвовать в управлении делами

⁴⁵⁷ См.: статья 9 Федерального закона от 04 июня 2018 года № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 24. Ст. 3390.

⁴⁵⁸ См. подробнее информацию на официальном сайте финансового уполномоченного. URL: <https://finombudsman.ru/kb/glossarij/ano-sodfu259-kb.html> (дата обращения: 10.03.2024).

⁴⁵⁹ См.: статья 37 Федерального закона от 26 февраля 1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

государства, отстаивать свои интересы на том или ином уровне или же реализовывать социально значимые задачи в интересах гражданского общества. В то же время рабочие аппараты в форме АНО, обеспечивающие деятельность должностных лиц, такие цели и задачи не преследуют. В данном случае модель АНО используется государством для иных целей, некоторые из которых были обозначены выше.

В России органы публичной власти все чаще выступают в роли учредителей некоммерческих организаций, которые в дальнейшем получают легитимные возможности и ресурсы для реализации отдельных публичных функций или полномочий. Указанные тенденции связаны, в том числе и с тем, что качество выполнения поставленных задач служащими государственного аппарата в рамках проведения государственной политики оставляет желать лучшего, поскольку институт делегирования позволяет привлечь в процесса проведения государственной политики лиц с большей компетентностью и необходимыми профессиональными навыками, по тем или иным причинам не желающих работать в статусе государственных гражданских служащих. Стоит также отдельно отметить, что в России органы публичной власти менее охотно привлекают в процесс проведения государственной политики уже действующие общественные институты, предпочитая учреждение, например, тех же автономных некоммерческих организаций, некоторые примеры которых приведены выше.

Подобная тенденция взаимодействия государства с институтами гражданского общества наблюдается не только в России, но и в международной практике. Так, зарубежный исследователь А. Кумар отмечает, что органы власти предпочитают создавать собственные некоммерческие организации, которые в мировой практике называются как организованные органами власти негосударственные организации (*government-organized non-governmental organization – GONGO*) вместо выстраивания более тесного взаимодействия с уже существующими институтами гражданского

общества⁴⁶⁰. В связи с чем ученый закономерно задается вопросом о том, следует ли подобного рода организации относить к группе институтов гражданского общества, поскольку они учреждаются и финансируются органами публичной власти⁴⁶¹.

Схожая разновидность некоммерческих организаций, а именно квазиавтономных неправительственных организаций (*quasi-autonomous non-governmental organisation – QUANGO*), появилась также в Великобритании в рамках программы реформирования системы государственной гражданской службы (*new public management*), которая началась в 1980-е гг.⁴⁶² Взаимодействие между органами публичной власти и подобного рода организациями осуществляется на основе подписанного рамочного соглашения, которое определяет профиль, цели и задачи деятельности, параметры оценки работы и финансовой эффективности⁴⁶³. А.В. Оболонский отмечает, что британская реформа способствовала повышению заработной платы аппарата, расширению возможностей индивидуального поощрения работников, а также формированию новой культуры управлеченческих отношений⁴⁶⁴.

О.В. Романовская среди признаков QUANGO выделяет некоммерческий характер деятельности, наличие мандата на осуществление некоторых властных полномочий или публичных функций, следование в деятельности принципа экономической эффективности, отсутствие для сотрудников характерных для государственной гражданской службы ограничений, разумные размеры вознаграждений для сотрудников, осуществление деятельности под эгидой конкретного органа публичной власти⁴⁶⁵. По мнению О.В. Романовской, причинами последующего сокращения количества

⁴⁶⁰ См.: *Anil Kumar, V.* 2012. «Civil society and policy advocacy in India» Working Papers 283, Institute for Social and Economic Change, Bangalore.

⁴⁶¹ Там же.

⁴⁶² Оболонский А.В. Государственная служба Великобритании: традиции и поиск новой парадигмы. Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С. 63.

⁴⁶³ Там же.

⁴⁶⁴ Там же. С. 65.

⁴⁶⁵ Романовская О.В. КВАНГО (QUANGO) – правовая модель повышения эффективности государственной власти // Вестник Поволжского института управления. 2018. Т. 18. № 5. С. 40.

подобных некоммерческих организаций в Великобритании, несмотря на их активное развитие в 1990-е гг., послужили вопросы, связанные с открытостью их деятельности, обоснованностью конкретных действий, совершаемых в рамках реализации государственной политики и выполнения возложенных на них публичных функций, эффективностью расходования бюджетных средств, ответственностью за надлежащее исполнение возложенных функций и т.д.⁴⁶⁶ Исследователь замечает, что в целом в современной мировой практике, в особенности в США и Европейском союзе в рамках государственного управления и вовлечения негосударственных институтов в процесс проведения государственной политики формируется тенденция в пользу централизации управления, усиления государственного контроля, сокращения случаев вовлечения некоммерческих организаций в сферу публичного управления⁴⁶⁷.

Возвращаясь к отечественному опыту, отметим, что, в России, напротив, за последние десять лет наблюдается активная тенденция по учреждению органами публичной власти некоммерческих организаций для целей наделения их публичными функциями. Некоторые примеры подобных автономных некоммерческих организаций приведены выше. Подобного рода организации имеют много общего с приведенными выше GONGO и QUANGO, в особенности, в аспекте учреждающего их субъекта в лице органов публичной власти, а также государственного финансирования, выделяемого на цели, связанные с реализацией государственной политики в конкретной сфере общественных отношений.

Соответственно, в настоящее время в Российской Федерации в отличие от общей мировой тенденции, связанной с сокращением участия негосударственных институтов в проведении государственной политики посредством делегирования им публичных полномочий или функций, наоборот, наблюдается тенденция по активному расширению взаимодействия

⁴⁶⁶ Там же.

⁴⁶⁷ Там же. С. 42.

государства с подобного рода организациями. Однако такая тенденция сводится преимущественно не к вовлечению в процесс проведения государственной политики уже функционирующих автономных и самостоятельных общественных институтов, а к самостоятельному учреждению органами публичной власти автономных некоммерческих организаций, которые нельзя в полной мере отнести к кругу институтов гражданского общества. Подобная практика не может свидетельствовать о том, что Правительство Российской Федерации в рамках своих конституционных полномочий, закрепленных в подпункте «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции, активно вовлекает в процесс проведения государственной политики действительно автономные и самостоятельные институты гражданского общества.

Обратимся и к другой не менее востребованной в Российской Федерации организационно-правовой форме некоммерческой организации, о которой ранее уже говорилось в настоящем исследовании применительно к участию в стадии выработки государственной политики, а именно к общественно-государственным объединениям. Безусловно, правовая природа общественно-государственных объединений носит спорный характер с точки зрения отнесения данной разновидности некоммерческих организаций к кругу институтов гражданского общества. Вместе с тем нам удалось ранее определить, что общественно-государственные объединения представляют собой гибридный институт гражданского общества, в рамках которого участие государства направлено не столько на вмешательство во внутренние дела гражданского общества, сколько на более тесное взаимодействие в целях решения наиболее глобальных вопросов, в том числе совместного участия органов публичной власти и тех общественных институтов, которые входят в состав общественно-государственных объединений, в выработке и проведении государственной политики. Иными словами, модель общественно-государственного объединения с функциональной точки зрения представляет собой некую попытку институционализации взаимодействия органов

публичной власти и институтов гражданского общества в целях совместной выработки и проведения государственной политики.

На примере российского движения детей и молодежи как одной из наиболее известных общественно-государственных объединений нам удалось определить, что участие данного объединения и всех иных общественных объединений, входящих в его состав, в выработке государственной политики осуществляется преимущественно посредством разработки различного рода образовательно-воспитательных программ в соответствии с теми сферами деятельности, которые указаны в уставе самого объединения. Однако деятельность российского движения детей и молодежи вовсе не ограничивается лишь участием в выработке государственной политики. Напротив, Федеральный закона № 261-ФЗ «О российском движении детей и молодежи» содержит весьма интересные положения, касающиеся участия общественно-государственного объединения непосредственно в проведении государственной политики. Так, согласно статье 2 данного федерального закона одна из целей Движения прямо сформулирована с упоминанием о проведении государственной политики: «содействие проведению государственной политики в интересах детей и молодежи»⁴⁶⁸. Следовательно, российское движение детей и молодежи концептуально участвует одновременно и в выработке, и в проведении государственной политики. Кроме того, в статье 2 также приведены и другие цели, из которых следует, что Движение реализовывает их как самостоятельно, так и при участии органов публичной власти, а также различных культурно-патриотических, образовательно-просветительских учреждений и организаций, чья уставная деятельность связана с таким сферами как воспитание детей, их профессиональная ориентация, организация досуга детей и молодежи; создание равных возможностей для всестороннего развития и самореализации детей и молодежи; подготовка детей и молодежи к полноценной жизни в

⁴⁶⁸ См.: статья 2 Федерального закона от 14 июля 2022 года № 261-ФЗ «О российском движении детей и молодежи» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 29. Ст. 5228.

обществе, включая формирование их мировоззрения на основе традиционных российских духовных и нравственных ценностей, традиций народов Российской Федерации, достижений российской и мировой культуры и др.

Участие органов публичной власти в деятельности Движения с целью оказания ей поддержки и содействия в выполнении поставленных задач раскрывается в статье 4 федерального закона, где говорится, в частности, о том, что Правительство Российской Федерации утверждает порядок предоставления Движению субсидий из федерального бюджета и порядок передачи Движению имущества, находящегося в федеральной собственности, в качестве имущественного взноса Российской Федерации; координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по поддержке Движения и оказанию ему содействия, в том числе в вопросах профессиональной ориентации участников-обучающихся. Здесь же федеральный закон уточняет пределы участия в деятельности Движения иных органов публичной власти, как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

Таким образом, на наш взгляд, приведенный федеральный закон наглядным образом раскрывает необходимые вопросы участия органов публичной власти в деятельности конкретного общественно-государственного объединения, в том числе гарантии по поддержке их деятельности, включая финансового характера, тем самым конкретизирует положения подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации в части оказания мер по поддержке Правительством Российской Федерации институтов гражданского общества.

Вернемся также к ранее упомянутой общественно-государственной организации ДОСААФ России для рассмотрения вопросов обеспечения ее участия в проведении государственной политики. Так, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации на ДОСААФ России прямо возложены следующие государственные задачи: патриотическое

(военно-патриотическое) воспитание граждан; подготовка граждан по военно-учетным специальностям; развитие авиационных и технических видов спорта; участие в развитии физической культуры и военно-прикладных видов спорта; летная подготовка курсантов летных образовательных учреждений профессионального образования, поддержание надлежащего уровня натренированности летного и инженерно-технического состава, а также выполнение иных видов авиационных работ; участие в подготовке к военной службе граждан, пребывающих в запасе; подготовка специалистов массовых технических профессий и развитие технического творчества; участие в ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций; содержание объектов инфраструктуры ДОСААФ России в целях выполнения задач в период мобилизации и в военное время⁴⁶⁹.

Соответственно, актом Правительства Российской Федерации осуществляется прямое делегирование государственных задач конкретному общественно-государственному объединению. Кроме того, указанный акт содержит также положения, предусматривающие материально-финансовые и организационные гарантии по содействию со стороны федеральных органов исполнительной власти реализации, возложенных на ДОСААФ России государственных задач, что в полной мере соответствует конституционным положениям статьи 114 Основного закона⁴⁷⁰. На данный момент Министерство обороны Российской Федерации совместно с ДОСААФ России осуществляют совместную деятельность по подготовке отдельного федерального закона, регулирующего деятельность ДОСААФ России. Так, Министерство обороны Российской Федерации разместило проект федерального закона «Об Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» на Федеральном

⁴⁶⁹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2009 года № 973 «Об Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁷⁰ Там же.

портале проектов нормативных правовых актов⁴⁷¹. Согласно статье 2 законопроекта цели ДОСААФ России включают в себя содействие укреплению обороноспособности страны, национальной безопасности, решение социальных проблем, в частности, в таких направлениях как содействие органам государственной власти в проведении молодежной политики, участие в реализации государственной политики в сфере физической культуры и спорта, осуществление дежурства на воздушных судах в единой системе авиационно-космического поиска и спасания и других⁴⁷².

Среди государственных задач, возложенных на ДОСААФ России, упоминаются подготовка граждан по военно-учетным специальностям, обучение граждан по программам первоначальной летной подготовки, участие в подготовке к военной службе граждан, пребывающих в запасе, участие в ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций и другие⁴⁷³. Кроме того, впервые в ДОСААФ России предусматривается членство общественных объединений и иных некоммерческих организаций, что открывает существенно больше возможностей институтам гражданского общества для участия в проведении государственной политики⁴⁷⁴.

Таким образом, в настоящее время в России продолжается административная реформа, направленная на повышение эффективности государственного управления, в частности, посредством обеспечения участия институтов гражданского общества в проведении государственной политики. Вместе с тем стоит отметить, что органы публичной власти на сегодняшний день отдают предпочтение в пользу самостоятельного учреждения некоммерческих организаций для последующего их включения в процесс проведения государственной политики.

⁴⁷¹ См.: Проект Федерального закона «Об Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России». URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?nraID=149885> (дата обращения: 23.10.2024).

⁴⁷² Там же.

⁴⁷³ Там же.

⁴⁷⁴ Там же.

Однако в этих условиях существуют серьезные риски, связанные с тем, что основная роль в участии в проведении государственной политики будет отдана не автономным и самостоятельным институтам гражданского общества, а гибридным организационно-правовым формам общественных институтов, образованным с участием органов публичной власти. Не отрицая возможные положительные стороны гибридных форм с точки зрения эффективности государственного управления, представляется все же необходимым существенное расширение практики органов публичной власти по привлечению в процесс проведения государственной политики независимых и самостоятельных общественных институтов. Безусловно, в целом это позитивно отразится на конкуренции среди общественных институтов за участие в проведении государственной политики через выполнения публичных задач, поскольку те же общественно-государственные объединения имеют в этом отношении безоговорочные конкурентные преимущества перед институтами гражданского общества, учрежденными без участия государства. Кроме того, в целях обеспечения конкурентных условий среди гибридных форм общественных институтов и тех, которые учреждены без участия государства, важно на законодательном уровне предусмотреть дифференцированный порядок их участия в процессе проведения государственной политики, в том числе относительно мер поддержки и сфер реализации публичных функций.

Российский опыт делегирования отдельных публичных функций общественным институтам интересно изучить на примере «Российской общественной инициативы» (РОИ) – интернет-ресурса для размещения общественных инициатив граждан⁴⁷⁵, созданного во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская

⁴⁷⁵ Российская общественная инициатива. URL: <https://www.roi.ru/page/about/> (дата обращения: 12.05.2025).

общественная инициатива»⁴⁷⁶. Пунктом 3 данного Указа устанавливается, что некоммерческой организацией, уполномоченной на осуществление функций по обеспечению работы интернет-ресурса, является Фонд развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии»⁴⁷⁷. Примечательно то, что учредителем Фонда является не государство, а физическое лицо, что следует из Устава некоммерческой организации⁴⁷⁸. Таким образом, Президент России своим актом привлек в процесс проведения государственной политики посредством выполнения отдельных публичных задач по администрированию интернет-ресурса самостоятельный общественный институт, учрежденный отдельным гражданином. С одной стороны, безусловно, подобную практику можно оценить позитивно как пример вовлечения независимого общественного института, однако, с другой стороны, такие точечные действия, тем не менее, не осуществляются на открытой конкурсной основе, что ограничивает потенциальные возможности для других общественных институтов.

В международной практике институты гражданского общества участвуют в проведении государственной политики преимущественно в социально-гуманитарных, экологических сферах. В частности, государственное финансирование для общественных институтов осуществляется наиболее эффективно в сфере здравоохранения и оказания социальных услуг⁴⁷⁹. В рамках темы делегирования возникает вопрос о конкретных механизмах и форматах вовлечения общественных институтов в процесс проведения государственной политики, в том числе с точки зрения финансовой поддержки их деятельности. В этом отношении в рамках мирового опыта существует несколько наиболее востребованных на практике

⁴⁷⁶ Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁷⁷ Там же.

⁴⁷⁸ Устав Фонда развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии». URL: https://www.f-id.ru/documents/idf/Ustav_FID.pdf (дата обращения: 12.05.2025).

⁴⁷⁹ См.: Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume 2; Lester Salomon, S. Wojciech Sokolowski and Associates, 2004.

механизмов взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества в части участия последних в проведении государственной политики:

1. передача государственных услуг на аутсорсинг – покупка тех или иных услуг у внешнего поставщика по контракту, предполагающему также передачу контроля и прав на денежные доходы в обмен на какие-либо инвестиции с ее стороны⁴⁸⁰;

2. заключение контрактов (закупки) – приобретение определенных товаров или услуг, предоставляемых общественными институтами, некоммерческими организациями и др. на основе контракта, содержащего обязательства сторон⁴⁸¹;

3. выделение грантов – одна из наиболее востребованных форм финансовой поддержки институтов гражданского общества, предусматривающих целевое предоставление денежных средств на реализацию конкретных проектов посредством проведения конкурсных процедур;

4. предоставление субсидий – форма выделения денежных средств из государственного бюджета общественным институтам в качестве общей поддержки или в целях выполнения определенных задач и реализации конкретных проектов в рамках проведения государственной политики⁴⁸²;

5. предоставление ваучера – документа, передаваемого органами публичной власти нуждающемуся гражданину, в котором описаны те или иные

⁴⁸⁰ См.: Outsourcing Law Global, LLC. URL: <https://www.outsourcing-law.com/services-outsourced/customer-care/government/> (дата обращения: 18.01.2025).

⁴⁸¹ Важно учитывать, что закупки с участием негосударственных институтов, в том числе общественных, во многих странах осуществляются с учетом дополнительных требований законодательства к самой процедуре заключения контрактов преимущественно на оказание социальных услуг, главными условиями которых являются публичность закупочных процедур и подробное их описание. См.: Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/17/oj/eng> (дата обращения: 18.01.2025); Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/18/oj/eng> (дата обращения: 18.01.2025).

⁴⁸² См.: Nilda Bullain and Radost Toftisova: A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO – Government Cooperation. ECNL, 2004. P. 22-28.

социальные услуги, и дающего право самостоятельного выбора подрядчика из специального перечня организаций, в числе которых могут быть также общественные институты (общественные организации, оказывающие социальные услуги)⁴⁸³.

При этом гранты и субсидии выделяются преимущественно в целях поддержки реализации конкретных проектов в рамках проведения государственной политики в той или иной сфере общественных отношений или развития гражданского общества в целом. В отличие от субсидий гранты предоставляются в порядке открытого конкурса, подразумевающего подготовку и подачу заявки, но не по самостоятельно принятому решению конкретного органа публичной власти⁴⁸⁴.

Законодательное регулирование порядка реализации указанных форм взаимодействия органов публичной власти и общественных институтов во многих странах раскрывается на уровне отдельного нормативного правового акта, например, профильного закона о государственных закупках. Вместе с тем существует немало стран, в которых разработаны отдельные законодательные акты, регламентирующие порядок осуществления именно социальных услуг⁴⁸⁵. Кроме того, в ряде стран законодательство содержит требования к общественным институтам, которые хотят участвовать в проведении государственной политики и обращаются, в том числе за финансовой поддержкой со стороны государства, в части необходимости прохождения процедуры сертификации, подразумевающей соответствие конкретных общественных объединений определенным критериям и требованиям, позволяющим установить их способность к оказанию социально-ориентированных услуг⁴⁸⁶. Немало важным являются и законодательные

⁴⁸³ Там же.

⁴⁸⁴ Там же.

⁴⁸⁵ Например, в Казахстане действует отдельный Закон Республики Казахстан от 12 апреля 2005 года № 36-III «О государственном социальном заказе, государственном заказе на реализацию стратегического партнерства, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000036_ (дата обращения: 18.01.2025).

⁴⁸⁶ Например, в Филиппинах действует специальный совет по сертификации неправительственных организаций с целью установления их соответствия минимальным критериям финансового управления и подотчетности, совершенствования стандартов оказания социальных услуг нуждающимся филиппинцам - The

требования в части оценки и мониторинга за качеством предоставляемых услуг общественными институтами. В этом отношении законодательные акты некоторых государств прямо закрепляют процедуры, позволяющие органам публичной власти осуществлять своевременный мониторинг за эффективностью участия общественных институтов в проведении государственной политики⁴⁸⁷. Представляется, что приведенные выше инструменты могут активно использоваться в России для мотивации общественных институтов к участию в проведении государственной политики. При этом важно подчеркнуть, что их использование должно быть ориентировано именно на автономные и самостоятельные институты гражданского общества, в учреждении которых государство не принимает участие.

Подробнее можно остановиться на реализации института государственного социального заказа в России, который регулируется Федеральным законом от 13 июля 2020 года № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»⁴⁸⁸. Указанный закон рассчитан на широкий круг исполнителей государственных (муниципальных) социальных заказов и не ориентирован прежде всего на регулирование порядка обеспечения участия общественных институтов в процессе оказания услуг⁴⁸⁹.

Philippine Council for NGO Certification, Inc. (PCNC). URL: <https://www.pcnc.com.ph/> (дата обращения: 18.01.2025).

⁴⁸⁷ Например, в Эстонии надзор за исполнением контрактов осуществляется посредством реализации таких процедур как опросы получателей услуг, регулярные и внеплановые проверки, проверка документации, финансовый аудит и многое другое. См.: Good Practice for Contracting Out Public Services. URL: <https://heakodanik.ee/en/good-practice-for-contracting-out-public-services/> (дата обращения: 18.01.2025).

⁴⁸⁸ Федеральный закон от 13 июля 2020 года № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 29. Ст. 4499.

⁴⁸⁹ В частности, статья 2 Федерального закона № 189-ФЗ дает широкое определение понятию «исполнитель государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» - юридическое лицо, в том числе государственное (муниципальное) учреждение, либо, если иное не установлено федеральными законами, индивидуальный предприниматель или физическое лицо - производитель товаров, работ, услуг, оказывающий государственные (муниципальные) услуги в социальной сфере потребителям государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере на основании соглашения. См.: Федеральный закон от 13 июля 2020 года № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 29. Ст. 4499.

В связи с чем в нем не раскрываются в полной мере специальные требования к общественным институтам, сферы участия в реализации государственного социального заказа, особенности такого участия для общественных институтов и многое другое. Соответственно, правовое регулирование носит рамочный характер и отсылает к подзаконным нормативным правовым актам в части установления правил формирования государственных социальных заказов на оказание государственных услуг в социальной сфере и перечня государственных услуг в социальной сфере⁴⁹⁰. Перечень возможных государственных услуг в социальной сфере, отнесенных к полномочиям федеральных органов государственной власти, небольшой и включает в себя лишь дополнительные образовательные программы спортивной подготовки, образовательные программы высшего образования, дополнительные профессиональные программы – программы повышения квалификации и дополнительные профессиональные программы – программы профессиональной переподготовки, что значительно сужает возможности общественных институтов и ограничивает их потенциал в широком участии в реализации публичных функций или полномочий⁴⁹¹. Положительной стороной правового регулирования является закрепление возможности осуществления общественными объединениями общественного контроля, а именно независимого мониторинга качества и условий оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере⁴⁹².

Согласно официальной статистике в 2024 году к выполнению государственных социальных заказов на оказание услуг в социальной сфере был привлечен лишь 181 исполнитель из негосударственного сектора (из

⁴⁹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2020 года № 1891 «О порядке формирования государственных социальных заказов на оказание государственных услуг в социальной сфере, отнесенных к полномочиям федеральных органов государственной власти, о форме и сроках формирования отчета об их исполнении» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁹¹ Там же.

⁴⁹² Пункт 6 статьи 26 Федерального закона от 13 июля 2020 года № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 29. Ст. 4499.

государственного сектора – 7 584)⁴⁹³. Представляется, что указанные значения в масштабе всего российского некоммерческого сектора носят весьма скромный характер. Вместе с тем нельзя не отметить, что на региональном уровне в отдельных субъектах Российской Федерации предпринимаются активные меры по расширению апробации механизмов организации оказания государственных услуг в социальной сфере, в том числе силами общественных институтов. Так, в Курской области утверждены специальные планы по такой апробации, содержащие комплекс просветительских мероприятий для общественных институтов, направленных на коммуникационную поддержку (проведение семинаров-совещаний с потенциальными исполнителями услуг из числа некоммерческих организаций, работающих непосредственно с потребителями услуг)⁴⁹⁴. Кроме того, указанные планы содержат целевые показатели по увеличению общего количества некоммерческих организаций в участии в апробации⁴⁹⁵.

Отдельное внимание следует уделить опыту реализации института государственного социального заказа в Республике Казахстан. Напомним, что под государственным социальным заказом казахстанское законодательство подразумевает «форму реализации социальных программ, социальных проектов, функций центральных и (или) местных исполнительных органов, переданных для осуществления в конкурентную среду, направленных на решение задач в социальной сфере, выполняемых неправительственными организациями за счет бюджетных средств»⁴⁹⁶. Иными словами, государство

⁴⁹³ Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет». URL: <https://budget.gov.ru/Бюджет/Государственная-поддержка/Социальные-заказы-на-оказание-услуг-в-социальной-сфере> (дата обращения: 11.05.2025).

⁴⁹⁴ См.: Постановление Администрации Курской области от 30 сентября 2021 года № 1023-па «Об организации оказания государственных услуг в социальной сфере на территории Курской области» (вместе с «Планом апробации механизмов организации оказания государственных услуг в социальной сфере на территории Курской области», «Положением о межведомственной рабочей группе по организации оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере на территории Курской области») // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁹⁵ Там же.

⁴⁹⁶ Закон Республики Казахстан от 12 апреля 2005 года № 36 «О государственном социальном заказе, государственном заказе на реализацию стратегического партнерства, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000036_ (дата обращения: 02.05.2025).

напрямую закрепляет и регулирует порядок участия общественных институтов в проведении государственной политики через выполнение отдельных публичных функций посредством получения на конкурентной основе государственного социального заказа.

Указанный закон направлен на повышение эффективности реализации социальных программ, социальных проектов и качества социальных услуг, обеспечение участия неправительственных организаций в решении социальных задач, развитие сотрудничества государства и неправительственных организаций⁴⁹⁷. Одним из ключевых принципов реализации государственного социального заказа является обеспечение равных возможностей для неправительственных организаций⁴⁹⁸. Кроме того, на законодательном уровне очерчены возможные сферы, в которых допустимо использование модели государственного социального заказа, в частности, это сфера образования, науки, информации, физической культуры и спорта, охрана здоровья граждан, поддержка молодежной политики и детских инициатив, поддержка социально уязвимых слоев населения, проведение общественного мониторинга качества оказания государственных услуг и многие другие. На практике государственные социальные заказы размещаются на портале⁴⁹⁹ государственных закупок Республики Казахстан в качестве самостоятельного способа закупок. По статистике государственные социальные заказы в общей доле закупок занимают меньше одного процента, а в качестве основного предмета заказа выступают услуги по организации и проведению мероприятий в рамках реализации государственного социального заказа⁵⁰⁰.

⁴⁹⁷ Там же. Пункт 1 статьи 3.

⁴⁹⁸ Там же. Пункт 3 статьи 3.

⁴⁹⁹ Официальный портал «Государственные закупки Республики Казахстан». URL: <https://www.goszakup.gov.kz/> (дата обращения: 11.05.2025).

⁵⁰⁰ По данным официального портала «Государственные закупки Республики Казахстан» доля государственных социальных заказов занимает 0,81 % (2741). URL: [\(дата обращения: 11.05.2025\).](https://www.goszakup.gov.kz/ru/search/lots?filter%5Bname%5D=&filter%5Bnumber%5D=&filter%5Bnumber_an_no%5D=&filter%5Benstru%5D=&filter%5Bstatus%5D%5B%5D=250&filter%5Bstatus%5D%5B%5D=210&filter%5Bcustomer%5D=&filter%5Bamount_from%5D=&filter%5Bamount_to%5D=&filter%5Btrade_type%5D=&filter%5Bmonth%5D=&filter%5Bplan_number%5D=&filter%5Bend_date_from%5D=&filter%5Bend_date_to%5D=&filter%5Bstart_date_to%5D=&filter%5Byear%5D=&filter%5Bitogi_date_from%5D=&filter%5Bitogi_date_to%5D=&filter%5Bstart_date_from%5D=&filter%5Bmore%5D=&smb=)

Интерес представляет также законодательство Республики Польша, в котором прямо закрепляются сферы общественных отношений, государственное управление которыми должно осуществляться в сотрудничестве с негосударственными институтами, в том числе институтами гражданского общества, на основе делегирования публичных функций⁵⁰¹. Закон Республики Польша от 24 апреля 2003 года «Об общественно-полезной и волонтерской деятельности», помимо всего прочего, закрепляет порядок объявления открытого конкурса для общественных институтов для получения публичных функций на оказание соответствующих услуг, требования к информации о проводимом конкурсе (тип задачи, объем государственных средств, правила предоставления грантов, сроки и условия выполнения услуг, сроки подачи заявок и др.), права и обязанности сторон, вопросы контроля и оценки выполнения услуг и задач, требования к общественным институтам⁵⁰².

В целом опыт законодательного регулирования и практической реализации института государственного социального заказа в Республике Казахстан и Республике Польша можно оценить позитивно. Представляется, что в целях реализации конституционных положений подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации необходимо совершенствование отечественного законодательства, в том числе в расширении правовых гарантит для конкурентного и прозрачного участия институтов гражданского общества в выполнении государственного социального заказа. Опыт Республики Казахстан и Республики Польша в этом отношении может быть полезен. Безусловно, институт государственного социального заказа для России является относительно новым. Тем не менее, представляется, что его потенциал может быть раскрыт посредством

⁵⁰¹ Среди сфер на законодательном уровне выделяются следующие: оказание социальной помощи, включая помощь неблагополучным семьям; благотворительная деятельность; сохранение национальных и культурных традиций; охрана здоровья; поддержка лиц с ограниченными возможностями; защита детства; забота о пожилых; развитие туризма; защита окружающей среды; наука и образование; культура, искусство, охрана национального наследия и многие другие сферы. См.: Закон Республики Польша от 24 апреля 2003 года «Об общественно-полезной и волонтерской деятельности». URL: https://legislationline.org/sites/default/files/2023-01/POL_on%20public%20benefit%20and%20volunteer%20work.pdf (дата обращения: 11.05.2025).

⁵⁰² Там же.

модернизации законодательства с опорой на международный опыт и через активное расширение практики апробации института как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Задолго до конституционных поправок 2020 года система законодательства некоторых субъектов Российской Федерации включало специальные нормативные правовые акты, раскрывающие вопросы взаимодействия региональных органов власти с общественными институтами, в том числе в вопросе их участия в проведении региональной государственной политики. Анализ содержания некоторых указанных актов позволяет сделать вывод о том, что основное внимание в них уделяется определяющим принципам и формам взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации с негосударственными некоммерческими организациями⁵⁰³. Среди основных принципов такого взаимодействия чаще всего фигурируют следующие: принцип сотрудничества и партнерства; добровольности во взаимодействии; гласности и открытости; коллегиальности в выработке совместных решений; взаимного невмешательства во внутренние дела; государственной поддержки некоммерческих организаций; привлечения их к участию в формировании и реализации проводимой в регионе государственной политики. В качестве основных форм взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и некоммерческих организаций указываются: участие некоммерческих организаций в процессе подготовки проектов нормативных правовых актов регионального уровня; проведение совместных мероприятий; участие некоммерческих организаций в реализации социальной политики, проводимой на территории субъекта Российской Федерации; государственная поддержка

⁵⁰³ См., напр.: Закон Калининградской области от 14 марта 2002 года № 128 «О взаимодействии органов государственной власти Калининградской области и общественных объединений» // СПС «КонсультантПлюс»; Закон города Москвы от 12 июля 2006 года № 38 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» // СПС «КонсультантПлюс»; Закон Республики Дагестан от 3 февраля 2005 года № 7 «О взаимодействии органов государственной власти Республики Дагестан с негосударственными некоммерческими организациями» // СПС «КонсультантПлюс».

социально ориентированных некоммерческих организаций; привлечение некоммерческих организаций к разработке и реализации региональных государственных программ; привлечение органов государственной власти субъекта Российской Федерации к разработке и реализации социальных программ в регионе; участие некоммерческих организаций в проведении общественной экспертизы и осуществлении общественного контроля и т.д.

Соответственно, с содержательной стороны указанные акты отличаются друг от друга, поскольку некоторые из них включают подробное раскрытие различных принципов и форм взаимодействия органов публичной власти субъектов Российской Федерации и институтов гражданского общества⁵⁰⁴. В других нормативных правовых актах, напротив, правовое регулирование носит сугубо декларативный и формальный характер⁵⁰⁵. В этом отношении целесообразно с опорой на конституционные новеллы 2020 года продолжить работу по адаптации и совершенствованию данных региональных нормативных правовых актов с целью более подробного раскрытия процедурных аспектов взаимодействия с общественными институтами, что, безусловно, будет способствовать непосредственно на местах лучшему пониманию представителей гражданского общества о всех возможных форматах работы над региональной государственной политикой, в частности, в разрезе ее проведения.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы относительно использования института делегирования в целях обеспечения участия общественных институтов в проведении государственной политики.

1. Делегирование общественным институтам публичных полномочий или отдельных функций позволяет последним принимать непосредственное участие в процессе проведения государственной политики. Возможность

⁵⁰⁴ Например, Закон Архангельской области от 27 апреля 2011 года № 281-21-ОЗ «О взаимодействии органов государственной власти Архангельской области и некоммерческих организаций» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁰⁵ Например, Закон Кемеровской области-Кузбасса от 05 апреля 2011 года № 30-ОЗ «О взаимодействии органов государственной власти Кемеровской области - Кузбасса с некоммерческими организациями» // СПС «КонсультантПлюс».

делегирования косвенно следует непосредственно из подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации в части обеспечения их участия в проведении государственной политики. Иными словами, конституционная реформа 2020 года поспособствовала конституционно-правовому закреплению самой возможности вовлечения общественных институтов в процесс проведения государственной политики.

2. Решение проблемы фронтолиза государственной власти представляется возможной при условии точного определения перечня полномочий или функций, делегирование которых не приведет к обретению общественными институтами излишних рычагов управления общественными отношениями, в том числе контрольно-надзорных функций органов власти.

3. Государство прибегает к использованию института делегирования с целью вовлечения институтов гражданского общества в процесс проведения государственной политики с некоторой долей осторожности. Это проявляется в том, что полномочия или отдельные публичные функции делегируются органами публичной власти прежде всего тем общественным институтам, в создании которых они принимают непосредственное участие.

На сегодняшний день в России учреждение органами публичной власти общественных институтов в целях их непосредственного вовлечения в процесс проведения государственной политики с последующим делегированием им полномочий и функций представляет собой способ институционализации взаимодействия государства и гражданского общества в рамках реализации конституционных положений подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации. Тем не менее, с практической точки зрения необходимо расширять практику вовлечения в процесс проведения государственной политики общественных институтов, которые не были учреждены при поддержке и непосредственном участии органов публичной власти. В противном случае возникают серьезные риски создания априори неконкурентных условий среди самих общественных институтов, что, в конечном счете, может привести к ситуации, когда лишь небольшой круг

общественных объединений получит возможность оказывать реальное влияние на процесс реализации государственной политики.

4. На основании вышеизложенного следует констатировать, что применительно к институту делегирования как способу вовлечения общественных институтов в проведение государственной политики на сегодняшний день отсутствует сам по себе регламент выбора общественных институтов для последующего делегирования им отдельных публичных полномочий или функций. В связи с этим в рамках делегирования фактически отсутствует равенство между институтами гражданского общества, поскольку государство в лице органов публичной власти, во-первых, привлекает в процесс проведения государственной политики преимущественно те общественные институты, учредителем которых оно само является, и, во-вторых, преимущественно указанные разновидности общественных институтов получают от государства существенную материально-финансовую и организационную помощь.

5. Перспективным направлением для развития института делегирования в России является последующее совершенствование и доработка системы федерального и регионального законодательства с целью закрепления концепции института делегирования, принципов, оснований, пределов, форм делегирования, критериев отбора общественных институтов, порядка осуществления контроля со стороны органов публичной власти, ответственности субъектов правоотношений по делегированию. Кроме того, на законодательном уровне важно определиться с кругом государственных задач, которые могут быть в части проведения государственной политики делегированы институтам гражданского общества.

§3. Общественный контроль как форма участия институтов гражданского общества в проведении государственной политики

В Российской Федерации участие институтов гражданского общества в проведении государственной политики осуществляется преимущественно в

рамках реализации мер по общественному контролю за органами публичной власти в установленных законодательством формах, а именно общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах⁵⁰⁶. Субъектами общественного контроля являются Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации⁵⁰⁷, общественные палаты (советы) муниципальных образований, а также общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации⁵⁰⁸. Кроме того, для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, могут создаваться общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля, а также иные организационные структуры общественного контроля. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации также вправе участвовать в осуществлении общественного контроля⁵⁰⁹.

Закономерно встает вопрос о том, любую ли активность институтов гражданского общества по линии работы над государственной политикой следует относить к общественному контролю? Данный вопрос актуален в связи с тем, что фактически любая активность институтов гражданского общества может обрести одну из установленных российским законодательством форм общественного контроля, поскольку участие в том числе в стадии проведения государственной политики подразумевает

⁵⁰⁶ См.: статья 18 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30. Ст. 4213.

⁵⁰⁷ Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации являются субъектами общественного контроля «общей компетенции». См.: Общественный контроль в конституционном праве: монография / отв. ред. А.Е. Постников. – М: Проспект, 2024. С. 9.

⁵⁰⁸ См.: статья 9 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30. Ст. 4213.

⁵⁰⁹ См.: статья 9 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30. Ст. 4213.

осуществление мониторинга и экспертизы (экспертно-аналитическую деятельность). Такая постановка вопроса носит концептуальный характер, т.к. в новых конституционно-правовых реалиях, как уже было отмечено ранее в настоящем исследовании, государство и гражданское общество выстраивают взаимоотношения на основе доверия, партнерства и сотрудничества, что следует из системного толкования положений Конституции Российской Федерации.

Понятие общественного контроля на законодательном уровне раскрыто чрезмерно широко, поскольку любое взаимодействие с органами публичной власти, включая так называемый общественный диалог, направленный на обсуждение актуальных вопросов общественно-политической повестки с участием институтов гражданского общества, даже в условиях отсутствия конкретных случаев нарушения прав и свобод человека, также является мероприятием, в рамках которого осуществляются квазиконтрольные функции институтов гражданского общества. Общественный контроль выступает формой коммуникации между гражданским обществом и государством, однако далеко не всегда такая коммуникация осуществляется под эгидой общественного контроля.

В.В. Гриб отмечает, что буквальное толкование положений законодательства позволяет выявить в общественном контроле лишь контрольную функцию, хотя практика показывает обратное, а именно то, что общественный контроль может осуществляться также посредством сотрудничества и партнерства между субъектами общественного контроля и органами публичной власти⁵¹⁰. Однако, представляется, что указанное утверждение все равно не оправдывает излишне широкое толкование общественного контроля, которое относит к контрольным функциям институтов гражданского общества практически любое их взаимодействие с органами публичной власти. Кроме того, в качестве новых форм

⁵¹⁰ Гриб В.В. Общественный контроль: учебник. – 2-е изд. – Москва: Издательская группа «Юрист», 2024. С. 255.

общественного контроля В.В. Гриб выделяет публичные встречи и совместные мероприятия, в рамках которых органы публичной власти нередко заключают соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с институтами гражданского общества⁵¹¹. Вместе с тем, представляется, что подобные формы некорректно относить к институту общественного контроля, поскольку сам характер таких соглашений подразумевает выстраивание взаимодействия на паритетных и партнерских началах. Складывается ситуация, при которой сотрудничество изначально выстраивается на праве одной из сторон соглашения осуществлять в отношении другой стороны контрольные мероприятия.

Таким образом, законодатель фактически отказывается от концепции гражданского участия, не раскрывает формы вовлечения институтов гражданского общества в проведение государственной политики и сводит любое институциональное взаимодействие органов публичной власти с институтами гражданского общества под понятие общественного контроля с явным доминированием именно контрольных функций гражданского общества.

Следует проводить четкую грань между указанными выше категориями. Так, участие граждан в управлении делами государства и, в частности, участие граждан, объединившихся в институты гражданского общества, в проведении государственной политики, не является формой общественного контроля. Общественный контроль выступает в качестве одного из составных частей права граждан и их объединений на участие в управлении делами государства, но не подменяет другие элементы, которые напрямую не связаны с осуществлением контрольных функций институтов гражданского общества. В этом отношении нельзя не согласиться с позицией Е.В. Бердниковой, которая считает, что общественный контроль является одним из способов участия граждан в управлении делами государства, из чего следует, что общественный контроль и участие граждан в управлении делами государства соотносятся

⁵¹¹ Там же. С. 380.

между собой как часть и целое⁵¹². Безусловно, общественный контроль является формой взаимодействия между гражданами и их объединениями и органами публичной власти, однако такое взаимодействие занимает лишь некоторую долю всего коммуникационного процесса.

Соответственно, в системе взаимодействия государства и гражданского общества на первый план необходимо вынести вопрос о совершенствовании нормативной правовой базы с учетом идей, обозначенных в статьях 75.1 и 114 Конституции Российской Федерации, с целью закрепления правовых гарантий такого взаимодействия, а также определения места института общественного контроля в системе участия общественных институтов в проведении государственной политики.

В этом отношении следует предположить, что сам по себе институт общественного контроля может быть наиболее актуален и важен в рамках отдельной стадии государственной политики, а именно стадии ее проведения, поскольку, как ранее было отмечено, для стадии проведения государственной политики характерен мониторинг действий органов публичной власти по реализации государственных решений и политических программ развития, что подразумевает также оценку конкретных результатов проводимой государственной политики, которую способны осуществлять общественные институты. В свою очередь, это даст органам публичной власти уникальную возможность в получении беспристрастной и независимой оценки своей работы со стороны ключевых институтов гражданского общества.

Институт общественного контроля в России получил свое нормативное регулирование на уровне профильного федерального закона⁵¹³. Вместе с тем, несмотря на достаточно развитое законодательство многие концептуальные аспекты, связанные с раскрытием общественного контроля, еще нуждаются в обсуждении в рамках научной дискуссии с целью последующего

⁵¹² Бердникова Е.В. Общественный контроль в конституционно-правовом взаимодействии публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации / диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Е.В. Бердникова. - Саратов, 2021. С. 147-148.

⁵¹³ См.: Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30. Ст. 4213.

совершенствования правовой основы института. Рассмотрим некоторые перспективные направления развития института общественного контроля в России.

Во-первых, представляется необходимым на теоретическом и законодательном уровне пересмотреть круг субъектов общественного контроля, поскольку на сегодняшний день наблюдается искусственное и необоснованное ограничение разновидностей общественных институтов, которые могут выступать в качестве субъектов общественного контроля. Ученые отмечают, что узкий законодательный круг субъектов общественного контроля, очерченный в законодательстве, не охватывает общественные объединения, средства массовой информации⁵¹⁴. Е.С. Шугрина совершенно точно указывает на то, что по своей природе журналистская деятельность, регулируемая законодательством о средствах массовой информации, сродни с деятельностью по осуществлению общественного контроля⁵¹⁵. Благодаря активной работе общественных объединений, особенно, правозащитного толка, а также средств массовой информации вопиющие случаи нарушения прав и свобод человека получают общественный резонанс и внимание со стороны органов публичной власти. По мнению ученых, перечень субъектов общественного контроля должен иметь гибкую структуру и обладать свойством открытой системы⁵¹⁶. Таким образом, фактически общественный контроль замыкается преимущественно на систему общественных палат (федеральную и региональные) и общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органах власти субъектов Федерации. Однако подобная ситуация ставит различные группы общественных институтов в заведомо неравные условия, поскольку полноценный статус субъектов общественного

⁵¹⁴ См. напр.: Гриб В.В. Общественный контроль: учебник. – 2-е изд. – Москва: Издательская группа «Юрист», 2024; Актуальные проблемы развития гражданского общества глазами молодых ученых: Монография / Под общ. ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Юстицинформ, 2015.

⁵¹⁵ Там же. С. 23.

⁵¹⁶ Гончаров А.А. Сущность и понятие гражданского контроля // Управление общественными и экономическими системами. 2011. № 2. С. 8.

контроля могут иметь лишь некоторые группы институтов гражданского общества.

Во-вторых, следует подвергнуть критике возможные ограничения сфер или объектов общественного контроля. Так, общественный контроль не допускается, например, в отношении правоохранительных органов, ключевых органов финансовой и бюджетной сферы. Представляется, что на законодательном уровне в целях обеспечения правовой определенности для институтов гражданского общества необходимо очертить сферы общественного контроля, в которые могут быть вовлечены на паритетных началах общественные институты.

В-третьих, на сегодняшний день на законодательном уровне наблюдается поверхностное регламентирование вопросов осуществления отдельных форм общественного контроля. С одной стороны, вероятно законодатель решил дать возможность субъектам Российской Федерации проявить творческое начало в правовом регулировании общественного контроля на региональном уровне. С другой стороны, практика показывает, что доминирующее количество региональных нормативных правовых актов в сфере общественного контроля практически полностью дублирует положения Федерального закона № 212-ФЗ. За редким исключением регионы предприняли успешные попытки по качественной регламентации порядка проведения общественного контроля⁵¹⁷. Как справедливо отмечают исследователи, отечественное законодательство об общественном контроле включает в себя изобилие отсылочных норм, результатом чего становится неопределенность в правовом регулировании отдельных форм общественного контроля. В этом отношении остро встает проблема разработки на основе Федерального закона № 212-ФЗ методической базы для субъектов общественного контроля, которая имела бы легитимную силу в

⁵¹⁷ В качестве показательного примера можно привести Закон Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 года № 1305-3 № 167-В «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)», который, в частности, вводит и одновременно раскрывает новую терминологию, подробнее описывает конкретные формы общественного контроля, определяет форму и содержание запроса информации и многое другое. URL: <https://docs.cntd.ru/document/412309096> (дата обращения: 31.03.2024).

правоприменительной практике и была бы способна внести ясность в процедурные аспекты реализации мероприятий по общественному контролю.

В-четвертых, Федеральный закон № 212-ФЗ не предусматривает возможность осуществления общественными советами контроля за деятельностью федерального парламента, хотя упоминает среди субъектов общественного контроля общественные советы при законодательных (представительных) органах власти субъектов Российской Федерации.

В период подготовки законопроекта об общественном контроле некоторыми авторитетными общественными структурами были предложены отдельные проекты законов. Наибольший интерес вызывает проект федерального закона «Об общественном контроле (гражданском) контроле в Российской Федерации»⁵¹⁸, подготовленный Советом при Президенте по развитию гражданского общества и правам человека совместно с Общественной палатой Российской Федерации, которые являются одними из самых авторитетных общественных институтов в Российской Федерации, объединяющих представителей многочисленных общественных структур, осуществляющих правозащитную деятельность во многих сферах общественных отношений.

Среди наиболее важных аспектов, которые не были учтены в тексте Федерального закона № 212-ФЗ можно выделить следующие:

– раскрытие конституционно-правовой природы института общественного контроля, вытекающей из конституционного права граждан на участие в управлении делами государства⁵¹⁹;

⁵¹⁸ См. подробнее проект федерального закона на сайте Совета при Президенте по развитию гражданского общества и правам человека. URL: https://www.president-sovet.ru/docs/normative_initiatives/proekt_federalnogo_zakona_ob_obshchestvennom_kontrole_v_rossiyskoy_federatsii/ (дата обращения: 09.04.2024).

⁵¹⁹ В статье 1 проекта федерального закона указывается на то, что граждане посредством участия в осуществлении общественного контроля реализуют свое конституционное право на участие в управлении делами государства. URL: https://www.president-sovet.ru/docs/normative_initiatives/proekt_federalnogo_zakona_ob_obshchestvennom_kontrole_v_rossiyskoy_federatsii/ (дата обращения: 09.04.2024).

- упоминание общепризнанных принципов и норм международного права среди источников правового регулирования общественных отношений, связанных с осуществлением общественного контроля⁵²⁰;
- определение объекта общественного контроля⁵²¹;
- определение конкретной формы поддержки государства осуществлению общественного контроля в виде предоставления грантов⁵²²;
- упоминание среди субъектов общественного контроля граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, наблюдательных и попечительских советов⁵²³;
- предметом общественного контроля могут выступать также иные организации в случае, если их действия затрагивают общественные интересы;
- возможность осуществления экспертизы не только проектов, но и действующих нормативных правовых актов⁵²⁴.

Безусловно, законопроект, разработанный Советом при Президенте по развитию гражданского общества и правам человека совместно с Общественной палатой Российской Федерации, по своему содержанию и юридико-техническим тонкостям имеет определенные недостатки, однако как минимум в отношении приведенных положений законопроект содержит

⁵²⁰ Федеральный закон № 212-ФЗ не упоминает про общепризнанные принципы и нормы международного права, что фактически блокирует возможность обращения к опыту правового регулирования института общественного контроля в зарубежных странах и ограничивает перспективы по развитию международного сотрудничества для обмена лучшими практиками в сфере реализации мероприятий по общественному контролю.

⁵²¹ Согласно пункту 2 статьи 4 проекта федерального закона под объектом общественного контроля понимается деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, предприятий и учреждений, подведомственных соответствующим государственным органам или органам местного самоуправления, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих по осуществлению возложенных на них публичных полномочий. URL: https://www.president-sovet.ru/docs/normative_initiatives/proekt_federalnogo_zakona_ob_obshchestvennom_kontrole_v_rossiyskoy_federatsii/ (дата обращения: 09.04.2024).

⁵²² См. пункт 7 статьи 4 проекта федерального закона. URL: https://www.president-sovet.ru/docs/normative_initiatives/proekt_federalnogo_zakona_ob_obshchestvennom_kontrole_v_rossiyskoy_federatsii/ (дата обращения: 09.04.2024).

⁵²³ Таким образом, проект федерального закона в статье 7 четко определил статус и роль граждан и общественных объединений в рамках общественного контроля. В то время, как Федеральный закон № 212-ФЗ фактически никак не определяет их правовой статус, упоминая лишь о возможности их участия в осуществлении общественного контроля, не будучи субъектами такого контроля.

⁵²⁴ См. статью 27 проекта федерального закона. URL: https://www.president-sovet.ru/docs/normative_initiatives/proekt_federalnogo_zakona_ob_obshchestvennom_kontrole_v_rossiyskoy_federatsii/ (дата обращения: 09.04.2024).

концептуальные аспекты, которые не были учтены в рамках подготовки Федерального закона № 212-ФЗ.

За более чем 10 лет с момента принятия законодательных основ института общественного контроля удалось в рамках практической деятельности общественных институтов выработать наиболее успешные практики его реализации. Безусловно, во многом эффективный общественный контроль осуществляется именно Общественной палатой Российской Федерации как институтом гражданского общества, выполняющим особую координационную функцию среди иных общественных институтов, о чем говорилось ранее в настоящем исследовании.

Для того, чтобы определить наиболее успешные форматы работы Общественной палаты Российской Федерации в части участия в проведении государственной политики посредством осуществления мероприятий по общественному контролю следует обратиться к ежегодным докладам Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации, в которых, в частности, можно встретить наиболее актуальные данные о результатах участия Общественной палаты в общественном контроле⁵²⁵. Рассмотрим доклады Общественной палаты за последние несколько лет ее работы.

Традиционно тема общественного контроля раскрывается в докладах Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации в отдельных разделах⁵²⁶. Подготовка проекта доклада о состоянии гражданского общества осуществляется на площадках форума «Сообщество». В течение года форумы «Сообщество» проводятся Общественной палатой в различных федеральных округах страны, а их целью является выявление состояния развития гражданского общества и социально ориентированных

⁵²⁵ Общественная палата ежегодно подготавливает и публикует в периодическом издании Общественной палаты доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. См.: статья 22 Федерального закона от 04 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.

⁵²⁶ См. напр.: Раздел 6 Доклада о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2023 год. URL: <https://files.oprf.ru/storage/documents/doklad-oprf-2023-final.pdf> (дата обращения: 17.10.2024).

практик в регионах, обсуждение существующих проблем и возможных путей их решения, выявление и распространение наиболее успешных практик⁵²⁷.

Так, например, в докладе о состоянии гражданского общества за 2023 год раскрывается информации о следующих сферах, в которых Общественная палата осуществляла мероприятия по общественному контролю: транспортная инфраструктура региональных городов; общественное наблюдение за выборами; сохранение и восстановление водных объектов и их экосистем; общественный контроль в сфере здравоохранения посредством использования цифровых сервисов для пациентов; общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания⁵²⁸.

В докладе за 2022 год основное внимание было уделено вопросам общественного контроля в сфере модернизации школьной инфраструктуры, защиты права лиц с ограниченными возможностями, общественного наблюдения за выборами⁵²⁹.

Доклад Общественной палаты о состоянии гражданского общества за 2021 год среди сфер общественного контроля, в которых Общественная палата принимала активное участие выделяет следующие: общественный контроль на выборах; общественный контроль за процессом устранения вреда, причиненного рядом промышленных предприятий на территории страны; общественный контроль за достижением национальных целей развития⁵³⁰.

Остановимся подробнее на вопросе осуществления Общественной палатой Российской Федерации общественного контроля за достижением национальных целей развития. Данное направление работы выражается в участии общественных институтов, в первую очередь, Общественной палаты Российской Федерации в общественном мониторинге за ходом реализации

⁵²⁷ Сайт форумов «Сообщество» Общественной палаты Российской Федерации. URL: <https://forum.oprf.ru/> (дата обращения: 21.10.2024).

⁵²⁸ См.: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2023 год. URL: <https://files.oprf.ru/storage/documents/doklad-oprf-2023-final.pdf> (дата обращения: 17.10.2024).

⁵²⁹ См.: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2022 год. URL: https://report2022.oprf.ru/content/print/ru-RU/Report_OPRF.pdf (дата обращения: 17.10.2024).

⁵³⁰ См.: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2021 год. URL: [file:///C:/Users/%D0%90%D0%AE%D0%A0/Downloads/oprf2021%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/%D0%90%D0%AE%D0%A0/Downloads/oprf2021%20(1).pdf) (дата обращения: 17.10.2024).

национальных проектов. В частности, на традиционной встрече Президента Российской Федерации с членами нового состава Общественной палаты глава государства обратился к членам палаты с предложением принять активное участие в текущей корректировке и мониторинге за ходом реализации национальных проектов, а именно «обобщать, концентрировать это мнение (*мнение людей – Г.Б.*), тщательно ставить проблемные вопросы перед органами власти всех уровней»⁵³¹. На этой же встрече сами члены Общественной палаты обратились к Президенту с просьбой дать соответствующее поручение органам государственной власти «учесть при приемке ключевых этапов реализации национальных проектов обязательность общественных слушаний в Общественной палате и рассмотрение экспертного заключения Общественной палаты о фактически реальной результативности тех или иных этапов, тех или иных аспектов национальных проектов»⁵³².

В Докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2021 год в связи с реализацией национальных проектов поднимаются следующие актуальные проблемы: отсутствие в режиме реального времени раскрытия информации о корректировке и ходе реализации национальных проектов, что не позволяет должным образом обеспечивать оперативный общественный мониторинг и общественный контроль за этой реализацией; участие Общественной палаты в общественном контроле не закреплено в процедуре реализации самих национальных проектов, что, как показывает практика, снижает эффективность общественного контроля и надлежащего выполнения соответствующих поручений Президента⁵³³.

Общественная палата Российской Федерации регулярно привлекается Президентом в процесс формирования широкого перечня новых инициатив социально-экономического развития Российской Федерации, направленных на

⁵³¹ Стенограмма встречи Президента Российской Федерации В.В. Путина с членами Общественной палаты 25.06.2020 // Сайт Президента России, 25.06.2020. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63567> (дата обращения: 22.10.2024).

⁵³² Там же.

⁵³³ См.: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2021 год. URL: [file:///C:/Users/%D0%90%D0%AE%D0%A0/Downloads/oprf2021%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/%D0%90%D0%AE%D0%A0/Downloads/oprf2021%20(1).pdf) (дата обращения: 17.10.2024).

достижение национальных целей развития Российской Федерации⁵³⁴. Таким образом, одним из наиболее важных направлений общественного контроля является мониторинг за ходом реализации национальных проектов, что по своей сути означает участие общественных институтов в проведении государственной политики посредством оценки действий органов публичной власти по практической реализации государственных программ.

Кроме того, Президент нередко обращается к Общественной палате Российской Федерации с рекомендацией о проведении мероприятий по общественному контролю и мониторингу в отдельных сферах. В частности, по итогам встречи с членами Общественной палаты и председателями общественных палат субъектов Российской Федерации, состоявшейся 3 ноября 2023 года, Президент рекомендовал Общественной палате Российской Федерации совместно с исполнительными органами Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области обеспечить проведение в Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике, Запорожской области и Херсонской области комплексного общественного мониторинга соблюдения органами государственной власти и органами местного самоуправления социальных прав граждан в период интеграции этих субъектов Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, а также в систему органов государственной власти Российской Федерации⁵³⁵.

В качестве еще одного важного направления деятельности Общественной палаты Российской Федерации следует отдельно выделить работу с обращениями граждан и их объединений в адрес Общественной палаты. Решением совета Общественной палаты от 21 декабря 2021 года работа с обращениями граждан и защита прав граждан определены как одно

⁵³⁴ См., напр.: Перечень поручений Президента Российской Федерации по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 года. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/65524> (дата обращения: 17.10.2024).

⁵³⁵ См.: «Перечень поручений по итогам встречи с членами Общественной палаты» (утв. Президентом Российской Федерации от 23 декабря 2023 года № Пр-2570) // СПС «КонсультантПлюс».

из ключевых направлений деятельности Общественной палаты на период полномочий VII состава Общественной палаты. В Общественной палате ежедневно проводится анализ и обработка социально значимых обращений, включая предложения и вопросы, касающиеся интересов значительного числа граждан, а также вопросы, способствующие гражданскому согласию в обществе. В Общественной палате ежедневно анализируются, выявляются и незамедлительно принимаются в работу социально значимые обращения, обращения, содержащие инициативы и вопросы, затрагивающие интересы широкого круга лиц, а также вопросы гражданского согласия в обществе. Наиболее системные проблемы, выявленные при работе с обращениями граждан, становятся основанием для инициирования Общественной палатой мероприятий общественного контроля, а также проверок со стороны правоохранительных органов. По итогам встречи с членами Общественной палаты, состоявшейся 25 июня 2020 года, Президент Российской Федерации рекомендовал Общественной палате Российской Федерации и общественным палатам субъектов Российской Федерации обеспечить функционирование механизма оперативного рассмотрения обращений граждан и организаций и осуществления мероприятий по итогам их рассмотрения в целях урегулирования социальных конфликтов⁵³⁶. Таким образом, Общественная палата осуществляет системную работу по анализу поступивших обращений с последующим направлением аналитических заключений Президенту Российской Федерации.

Помимо Общественной палаты общественный контроль за проведением государственной политики осуществляется также иными общественными институтами, то есть в некоторой степени наблюдается уверенный рост конкуренции в рамках общественного контроля. Например, не менее ярким общественным институтом, осуществляющим общественный контроль, является Общероссийское общественное движение «Народный фронт «За

⁵³⁶ См.: «Перечень поручений по итогам встречи с членами Общественной палаты» (утв. Президентом Российской Федерации от 01 сентября 2020 года № Пр-1395) // СПС «КонсультантПлюс».

Россию» (Общероссийский народный фронт)⁵³⁷, который сам по себе субъектом общественного контроля по смыслу законодательства не является.

Общероссийский народный фронт в соответствии с перечнем поручений Президента России от 12 февраля 2024 года получил рекомендацию с учетом ранее данных поручений проанализировать обращения граждан, поступившие в рамках пресс-конференции Президента Российской Федерации от 14 декабря 2023 года, и по результатам анализа направить информацию в Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти и высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации для рассмотрения в рамках их компетенции. Помимо деятельности по анализу обращений граждан ОНФ также осуществляет общественный контроль и мониторинг за ходом реализации национальных проектов и программ развития. Так, Президент Российской Федерации В.В. Путин по итогам заседания Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам поручил Общероссийскому народному фронту обеспечить проведение регулярного мониторинга реализации национальных проектов, а также применение механизма обратной связи с гражданами по вопросам реализации этих проектов⁵³⁸. Общероссийский народный фронт регулярно готовит специальные доклады по итогам общественного контроля за реализацией национальных проектов для главы государства⁵³⁹.

О роли Общероссийского народного фронта в общественном контроле и необходимости закрепления за ним статуса субъекта общественного контроля

⁵³⁷ См. по ссылке. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/73431> (дата обращения: 31.03.2024).

Кроме того, ОНФ активно осуществляет общественный контроль за ходом реализации национальных проектов. В частности, Президент России 29 февраля 2024 года в ежегодном послании Федеральному Собранию попросил ОНФ и дальше держать на контроле ход реализации национальных проектов. URL: <https://expert.onf.ru/news/prezident-poruchil-narodnomu-frontu-kontrolirovat-realizaciju-budushhih-nacionalnyh-proektov/> (дата обращения: 31.03.2024).

⁵³⁸ См. на официальном сайте Общероссийского народного фронта. URL: <https://expert.onf.ru/news/prezident-poruchil-narodnomu-frontu-obespechit-reguljarnyj-monitoring-realizacii-nacionalnyh-proektov/> (дата обращения: 25.01.2025).

⁵³⁹ Например, Общероссийский народный фронт опубликовывал общественный доклад о ходе реализации национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости». URL: <https://onf.ru/news/archive/2020-11-23-onf-publikuet-obshchestvennyy-doklad-po-nacproektu-proizvoditelnost-truda-i-podderzhka> (дата обращения: 25.01.2025).

говорили еще в рамках рассмотрения проекта федерального закона об основах общественного контроля в Государственной Думе, однако такая поправка не получила поддержу со стороны парламентариев⁵⁴⁰. Тем не менее, на сегодняшний день Общероссийский народный фронт, не будучи формально-юридически субъектом общественного контроля по смыслу все равно продолжает успешно осуществлять данную функцию при непосредственной поддержке Президента Российской Федерации.

Общественный мониторинг за ходом реализации национальных проектов в настоящее время активно пользуется популярностью среди общественных институтов не только на федеральном, но и на региональном и местном уровнях. Национальные проекты охватывают приоритетные стратегические направления развития общества и затрагивают интересы огромного количества людей, поскольку конечной целью и результатом их реализации должно стать достижение качественно нового уровня жизни. Д.С. Михеев обращает внимание на то, что «привлечение дополнительного гражданского ресурса к общественному контролю за их реализацией будет способствовать беспристрастной оценке обществом усилий власти по выполнению поставленных задач, оперативному выявлению реального состояния дел, что в конечном счете должно стать одним из факторов, способствующих достижению поставленных национальных целей развития России»⁵⁴¹.

Безусловно, Общественная палата России, общественные палаты регионов как институты гражданского общества с особой координирующей ролью, а также иные крупные общественные объединения, получающие прямую поддержку от руководства страны, играют ключевую роль в организации процесса общественного контроля для иных общественных

⁵⁴⁰ Стенограмма 179-го заседания Государственной Думы от 02 июля 2014 года по вопросу о проекте федерального закона № 471327-6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/471327-6> (дата обращения: 08.04.2024).

⁵⁴¹ Михеев Д.С. Общественный контроль в механизме реализации национальных проектов // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2022. Т. 8. № 2. С. 162.

институтов. Вместе с тем в процессе проведения государственной политики, в частности, по реализации отдельных национальных проектов, вовлечение институтов гражданского общества в работу по оценке и мониторингу за ходом их осуществления требует закрепления на законодательном уровне подробного регламента, который позволил бы отдельным общественным институтам на паритетных началах заявить о своем желании участвовать в реализации мероприятий по общественному контролю.

На основании вышеизложенного в рамках настоящего параграфа можно сделать некоторые выводы.

1. Одним из инструментов, обеспечивающих участие общественных институтов в проведении государственной политики, является общественный контроль и мониторинг. Институты гражданского общества выступают в качестве независимых арбитров в оценке проводимой государственной политики, реализации национальных программ и проектов развития государства и общества, что позволяет органам публичной власти получить наиболее беспристрастную оценку своей работе для возможной последующей корректировки государственной политики и ее отдельных параметров.

2. Конституционная реформа 2020 года закрепила новую парадигму взаимоотношений между государством и гражданским обществом, в основе которой взаимное доверие, оказание со стороны органов публичной власти мер по поддержке институтов гражданского общества, а также обеспечение их участия в выработке и проведении государственной политики (статья 75.1 и подпункт «е.1» пункта 1 статьи 114 Конституции). Институт общественного контроля в призме взаимоотношений между государством и гражданским обществом в аспекте обеспечения участия общественных институтов в проведении государственной политики является отдельной формой такого участия, подразумевающей деятельность по осуществлению общественного мониторинга и оценки за ходом реализации государственной политики.

3. Существующее на протяжении более 10 лет законодательство об общественном контроле нуждается в серьезной доработке, в частности, в

отношении круга субъектов общественного контроля. На практике складывается ситуация неопределенности в отношении правового статуса различного рода общественных институтов, а также их роли в рамках общественного контроля.

При этом фактически сложилась также и другая ситуация, при которой помимо субъектов общественного контроля, чей статус формально-юридически закреплен в профильном федеральном законе об общественном контроле, активно развиваются и самостоятельно осуществляют общественный контроль некоторые другие известные общественные институты, пользующиеся поддержкой со стороны руководства страны.

Вдобавок к сказанному, следует также отметить, что общественный контроль фактически замыкается исключительно на тех общественных институтах, которые напрямую указаны в законодательстве в качестве субъектов общественного контроля. Наиболее авторитетным субъектом общественного контроля является Общественная палата Российской Федерации, обладающая всей полнотой легитимных возможностей для реализации разнообразных форм общественного контроля как на федеральном, так и на региональном уровне.

Однако иным общественным институтам, например, вновь образовавшимся общественным объединениям или региональным общественным организациям и движениям крайне сложно составить конкуренцию в рамках общественного контроля той же Общественной палате Российской Федерации. На сегодняшний день это удается чрезвычайно узкому кругу общественных институтов, например, Общероссийскому народному фронту.

С одной стороны, текущее положение дел создает в некоторой степени монополию в реализации общественного контроля, поскольку и политически, и формально-юридически отдельно взятым общественным объединениям крайне сложно заявить о себе в качестве участников общественного контроля и не менее сложно быть воспринятыми в качестве таковых со стороны органов

публичной власти, в результате чего монопольное право на осуществление общественного контроля имеют по сути только те субъекты, которые обозначены в профильном федеральном законе в качестве субъектов общественного контроля.

С другой стороны, существует и аргумент в пользу так называемого организованного общественного контроля. В частности, органам публичной власти, и даже Президенту Российской Федерации с точки зрения удобства гораздо проще работать с системными и организованными субъектами общественного контроля, в том числе с Общественной палатой Российской Федерации как с институтом гражданского общества, обладающим особой координирующей функцией в рамках гражданского общества в целом со всем присущим ему многообразием общественных институтов.

Вместе с тем, представляется, что в профильном федеральном законе об общественном контроле по-прежнему необходимо определиться с ролью общественных институтов, которые могут участвовать в осуществлении общественного контроля, но с формальной точки зрения не являются его субъектами. На текущий момент законодательство не определяет форматы вовлечения общественных институтов, помимо самих субъектов общественного контроля, в процесс общественного мониторинга за ходом проведения государственной политики. Подобное положение дел негативно оказывается и в практической деятельности различных общественных объединений, которые имеют слабые представления о процессуальных аспектах реализации общественного контроля, в том числе о возможностях своего участия в данном процессе⁵⁴².

Таким образом, на основании вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что проведение государственной политики является отдельной самостоятельной стадией в рамках деятельности органов публичной власти,

⁵⁴² Например, в Общественную палату Российской Федерации на регулярной основе поступают обращения от различных общественных объединений с просьбой о толковании положений законодательства Российской Федерации об основах общественного контроля в части процедуры вовлечения общественных институтов в конкретные мероприятия по осуществлению общественного контроля.

направленной на реализацию государственных проектов и программ развития в той или иной сфере общественных отношений с вовлечением в этот процесс широкого круга институтов гражданского общества с использованием следующих основных форм участия: непосредственное участие в проведении государственной политики с помощью применения института делегирования отдельных публичных функций или полномочий органов власти; экспертное сопровождение процесса проведения государственной политики; общественный мониторинг и оценка хода реализации государственной политики (институт общественного контроля).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблема взаимодействия государства и гражданского общества возникла в период формирования капиталистического общества, в рамках которого граждане стали заинтересованы в защите своих частных интересов перед государством как политически организованным обществом. Развитие капиталистических отношений актуализировало дискуссии о гражданском обществе и проблеме взаимодействия с органами публичной власти.

Затем уже на более современном этапе развития общественно-политических отношений в аспекте взаимодействия государства и гражданского общества созревает проблема иного характера, а именно неэффективности государственного управления, которая, в свою очередь, служит катализатором для проведения административной реформы во многих государствах, направленной на повышение эффективности бюрократии через вовлечение общественных институтов в процесс государственного управления.

В современной России административная реформа началась заметно позже, чем в других странах. Активное реформирование системы государственного управления, включающее в себя поиск наиболее оптимальных инструментов и форматов вовлечения общественных институтов в процесс государственного управления, началось в начале 2000-х гг. На протяжении последних лет в России наблюдаются определенные позитивные тенденции по активному вовлечению институтов гражданского общества в управленические процессы в самом широком смысле этого слова. Граждане и их объединения в различных сферах общественных отношений принимают участие в выработке и проведении государственной политики.

В 2020 году впервые за долгие годы термин «гражданское общество» получил закрепление на конституционно-правовом уровне. При этом наиболее важной составляющей конституционной реформы 2020 года стало не столько упоминание гражданского общества в тексте Основного закона, сколько закрепление концепции взаимодействия государства в лице органов публичной

власти с институтами гражданского общества, в основе которого лежат идеи о взаимном доверии между государством и обществом (статья 75.1), о необходимости государственной поддержки институтов гражданского общества, а также обеспечения участия общественных институтов в выработке и проведении государственной политики (подпункт «е.1» пункта 1 статьи 114).

Подобные конституционно-правовые новеллы фактически свидетельствуют о конституционализации позитивных социальных управлеченческих практик государства в рамках реализации государственной политики по поддержке и развитию гражданского общества и признании важности участия институтов гражданского общества в управлении делами государства и, в частности, в процессе выработки и проведения государственной политики в той или иной сфере общественных отношений.

Конституционные новеллы 2020 года задают новый вектор в развитии гражданского общества, в основе которого лежит идея основанного на доверии взаимодействия с органами публичной власти в установленных законодательством Российской Федерации формах, обеспечивающих эффективное участие институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики. Вместе с тем в рамках настоящего исследования удалось выделить несколько ключевых аспектов, связанных с толкованием вышеприведенных конституционных норм. Несмотря на закрепление важных основ в отношении вопроса о взаимодействии государства с общественными институтами, в рамках научной дискуссии все еще предстоит определиться с содержанием категории «гражданское общество».

Несмотря на позитивные тенденции в части взаимодействия государства с институтами гражданского общества по участию последних в процессе выработки и проведения государственной политики, представляется, что конституционные положения скорее закрепляют новую концепцию взаимодействия, нежели отражают существующую практику взаимоотношений между государством и гражданским обществом, поскольку

на сегодняшний день есть важные направления развития, в частности, по совершенствованию системы законодательства и подзаконных правовых актов с целью установления правовых гарантий участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики, в том числе правовой регламентации процедурных аспектов такого участия.

Системное толкование отдельных статей Конституции Российской Федерации, в том числе положений подпункта «е.1» пункта 1 статьи 114, с опорой на научные исследования позволяет сквозь призму взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества предложить раскрытие государственной политики как ключевого направления деятельности государства в лице органов публичной власти, состоящего как минимум из двух самостоятельных стадий по выработке и проведению государственной политики, в рамках которых осуществляется заранее спланированная целенаправленная комплексная публичная работа органов власти.

В настоящее время действующие правовые акты, регулирующие вопросы выработки и проведения государственной политики в отдельных сферах общественных отношений, включая концепции и стратегии, не содержат подробного регулирования форматов взаимодействия с институтами гражданского общества, обеспечивающими их участие в выработке и проведении государственной политики, в связи с чем качество выстраивания диалога между органами публичной власти и отдельными институтами гражданского общества в лице объединений граждан или организаций во многом зависит исключительно от личной заинтересованности руководства конкретного органа публичной власти во взаимодействии с гражданским обществом. В этом отношении действующее правовое регулирование не в полной мере способствует практической реализации положений обновленной Конституции Российской Федерации в части обеспечения участия институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики и требует последующего совершенствования и доработки.

В рамках настоящего исследования удалось очертить определенный круг основных форм участия институтов гражданского общества в процессе выработки и проведения государственной политики. Рассмотренные проблемные вопросы в отношении конкретных форм выработки и проведения государственной политики позволяют в дальнейшей перспективе доработать как их правовое регламентирование, так и отдельные практические аспекты их реализации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 2020. № 144.
2. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.
3. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 45. Ст. 7061.
4. Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон «О российском движении детей и молодежи» от 14 июля 2022 года № 261-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 29. Ст. 5228.
6. Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31. Ст. 3448.
7. Федеральный закон от 04 июня 2018 года № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 24. Ст. 3390.
8. Федеральный закон от 08 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50. Ст. 8039.
9. Федеральный закон от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 24. Ст. 2789.

- 10.Федеральный закон от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3340.
- 11.Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.
- 12.Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.
- 13.Федеральный закон от 13 января 1995 года № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 3. Ст. 170.
- 14.Федеральный закон от 14 марта 2002 года № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 11. Ст. 1022.
- 15.Федеральный закон от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 16. Ст. 1801.
- 16.Федеральный закон от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2965.
- 17.Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.
- 18.Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.
- 19.Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской

- Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 26. Ст. 3852.
20. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
21. Федеральный закон от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.
22. Федеральный закон от 28 апреля 2023 года № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 18. Ст. 3215.
23. Федеральный закон от 28 июня 1995 года № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 27. Ст. 2503.
24. Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.
25. Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 23. Ст. 2102.
26. Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.
27. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.
28. Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

- 29.Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.
- 30.Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179.
- 31.Федеральный закон от 13 июля 2020 года № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 29. Ст. 4499.

Утратившие силу нормативные правовые акты и иные документы

- 32.Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) // СПС «Гарант». URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/ (дата обращения: 19.01.2023).
- 33.Конституция РСФСР в редакции от 12 апреля 1978 года // СПС «Гарант».
- 34.Закон СССР от 09.10.1990 № 1708-1 «Об общественных объединениях» // СПС «КонсультантПлюс».
- 35.Из стенограммы совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации от 27 марта 1992 г. Обсуждение вопроса о проекте Конституции Российской Федерации // Бюллетень совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 49. С. 6-20.
- 36.Итоговый материал обсуждения на Ученом Совете Института государства и права АН СССР О проекте Конституции Российской Федерации // ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 193. Л. 141–155.

- 37.Первый Съезд народных депутатов РСФСР, 16 мая — 22 июня 1990 г.: Стеногр. отчет: В 6 т. Т. 4. — М.: Республика, 1993. — 495 с.
- 38.Стенограмма одиннадцатого заседания Совета Республики Верховного Совета РСФСР от 1 ноября 1990 г. // Бюллетень заседания Совета Республики Верховного Совета РСФСР 1990. № 11.
- 39.Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии Верховного Совета РСФСР от 12 октября 1990 г. // Конституционный вестник. 1990. № 3. С. 1–42.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

- 40.Закон Архангельской области от 27 апреля 2011 года № 281-21-ОЗ «О взаимодействии органов государственной власти Архангельской области и некоммерческих организаций» // СПС «КонсультантПлюс».
- 41.Закон города Москвы от 4 июля 2012 года № 34 «Об Общественной палате города Москвы» // СПС «КонсультантПлюс».
- 42.Закон города Москвы от 12 июля 2006 года № 38 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» // СПС «КонсультантПлюс».
- 43.Закон Калининградской области от 14 марта 2002 года № 128 «О взаимодействии органов государственной власти Калининградской области и общественных объединений» // СПС «КонсультантПлюс».
- 44.Закон Кемеровской области-Кузбасса от 05 апреля 2011 года № 30-ОЗ «О взаимодействии органов государственной власти Кемеровской области - Кузбасса с некоммерческими организациями» // СПС «КонсультантПлюс».
- 45.Закон Республики Дагестан от 3 февраля 2005 года № 7 «О взаимодействии органов государственной власти Республики Дагестан с негосударственными некоммерческими организациями» // СПС «КонсультантПлюс».

- 46.Закон Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 года № 1305-3 N 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)». URL: <https://docs.cntd.ru/document/412309096> (дата обращения: 31.03.2024).
- 47.Закон Самарской области «Об Общественной палате Самарской области». URL: https://op63.ru/?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=39 (дата обращения: 07.02.2024).
- 48.Конституция Республики Хакасия. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&infostr=xO7q8+zl7flg7vLu4fDg5uDl8vH/I03lOIg7+7x6+Xk7eXpIPDl5ODq9ujo&backlink=1&nd=167003729&page=1&rdk=16#I0 (дата обращения: 07.02.2024).
- 49.Устав Белгородской области. URL: http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=103021601&page=1&rdk=26#I0 (дата обращения: 07.02.2024).
- 50.Устав Самарской области от 18 декабря 2006 года № 179-ГД. URL: <https://docs.cntd.ru/document/945014938> (дата обращения: 27.02.2024).

Подзаконные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, иные документы

- 51.«Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти» (утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 декабря 2013 года № АМ-П36-89пр) // СПС «КонсультантПлюс».
- 52.«Методические рекомендации по взаимодействию федеральных органов исполнительной власти с референтными группами» (утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 28 июня 2016 года № 5) // СПС «КонсультантПлюс».
- 53.«Методические рекомендации по проведению итоговых заседаний коллегий федеральных органов исполнительной власти» (утв. протоколом

заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 18 февраля 2015 года № 1) // СПС «КонсультантПлюс».

54.«Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти» (утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 декабря 2013 года № АМ-ПЗ6-89пр) // СПС «КонсультантПлюс».

55.«Перечень поручений по итогам встречи с членами Общественной палаты» (утв. Президентом Российской Федерации от 23 декабря 2023 года № Пр-2570) // СПС «КонсультантПлюс».

56.«Перечень поручений по итогам встречи с членами Общественной палаты» (утв. Президентом Российской Федерации от 01 сентября 2020 года № Пр-1395) // СПС «КонсультантПлюс».

57.Заключение комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции на проект федерального закона № 471327-6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», внесенный Президентом Российской Федерации. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/471327-6#bh_histras (дата обращения: 25.11.2024).

58.Заключение комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций на проект федерального закона № 471327-6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», внесенный Президентом Российской Федерации. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/471327-6#bh_histras (дата обращения: 25.11.2024).

59.Заключение комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на проект федерального закона № 471327-6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», внесенный Президентом Российской Федерации. URL:

https://sozd.duma.gov.ru/bill/471327-6#bh_histras (дата обращения: 25.11.2024).

60. Заключение Общественной палаты Российской Федерации «По результатам общественной экспертизы проекта закона Российской Федерации № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

61. Официальный отзыв Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 года № 2387п-ПЗ6 на проект федерального закона № 471327-6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», внесенный Президентом Российской Федерации. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/471327-6#bh_histras (дата обращения: 25.11.2024).

62. Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919> (дата обращения: 10.02.2024).

63. Перечень поручений Президента Российской Федерации по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 года. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/65524> (дата обращения: 17.10.2024).

64. Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 12 декабря 2017 года № 35706-ОФ/Д01и «О Методических рекомендациях субъектам Российской Федерации по содействию органам местного самоуправления в организации поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций на муниципальном уровне» // СПС «КонсультантПлюс».

65. Положение о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности (утв. Постановлением Правительства РФ от 02 июня 2004 года № 264) // СПС «КонсультантПлюс».

66. Положение о Правительственной комиссии по вопросам государственной культурной политики (утв. Постановление Правительства РФ от 10 июля 2017 года № 817) // СПС «КонсультантПлюс».
67. Положение о Правительственной комиссии по транспорту (утв. Постановлением Правительства РФ от 16 марта 2013 года № 220 // СПС «КонсультантПлюс»).
68. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // СПС «КонсультантПлюс».
69. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
70. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 года № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных» // СПС «КонсультантПлюс».
71. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 года № 1844 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета автономной некоммерческой организации по развитию цифровых проектов в сфере общественных связей и коммуникаций «Диалог Регионы» на создание и обеспечение функционирования в субъектах Российской Федерации центров управления регионов и Правил создания и функционирования в субъектах Российской Федерации центров управления регионов». URL: <https://docs.cntd.ru/document/566337964?marker=7D20K3> (дата обращения: 10.02.2024).
72. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2023 года № 244 «Об утверждении Правил предоставления из федерального

бюджета субсидии Общероссийскому общественно-государственному движению детей и молодежи «Движение первых» на реализацию мероприятий в рамках федеральных проектов «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации» и «Социальные лифты для каждого» национального проекта «Образование», Правил предоставления из федерального бюджета субсидий региональным отделениям Общероссийского общественно-государственного движения детей и молодежи «Движение первых» на реализацию мероприятий, направленных на воспитание подрастающего поколения и формирование личности, Правил предоставления из федерального бюджета грантов в форме субсидий юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на организацию и проведение проектной активности, направленной на воспитание, развитие и самореализацию детей и молодежи, организацию досуга детей и молодежи, и о признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

73. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 года № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляют Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляют Правительство Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

74. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 года № 479 «О порядке направления членов Общественной палаты Российской Федерации для участия в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

- 75.Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июня 2018 года № 713 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
- 76.Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 года № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // СПС «КонсультантПлюс».
- 77.Постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2017 года № 89 «О реестре некоммерческих организаций - исполнителей общественно полезных услуг» (вместе с «Правилами принятия решения о признании социально ориентированной некоммерческой организации исполнителем общественно полезных услуг», «Правилами ведения реестра некоммерческих организаций - исполнителей общественно полезных услуг») // СПС «КонсультантПлюс».
- 78.Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2009 года № 973 «Об Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» // СПС «КонсультантПлюс».
- 79.Постановление Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2023 года № 2022 «Об утверждении Правил осуществления информационной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в форме содействия в создании официальных сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и (или) обеспечении их функционирования путем использования федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» // СПС «КонсультантПлюс».
- 80.Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2021 года № 1290 «О реестре социально ориентированных некоммерческих организаций» (вместе с «Положением о порядке ведения реестра социально

ориентированных некоммерческих организаций») // СПС «КонсультантПлюс».

81. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 года № 1559 «Об утверждении Правил общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования» // СПС «КонсультантПлюс».
82. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2020 года № 1891 «О порядке формирования государственных социальных заказов на оказание государственных услуг в социальной сфере, отнесенных к полномочиям федеральных органов государственной власти, о форме и сроках формирования отчета об их исполнении» // СПС «КонсультантПлюс».
83. Постановление Администрации Курской области от 30 сентября 2021 года № 1023-па «Об организации оказания государственных услуг в социальной сфере на территории Курской области» (вместе с «Планом апробации механизмов организации оказания государственных услуг в социальной сфере на территории Курской области», «Положением о межведомственной рабочей группе по организации оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере на территории Курской области») // СПС «КонсультантПлюс».
84. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 25 декабря 2009 года № 435 «Об Общественном совете при Министерстве юстиции Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
85. Приказ Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации от 28 ноября 2008 года № 652 «Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий» // СПС «КонсультантПлюс».

- 86.Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 августа 2011 года № 1393-р «Об учреждении автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» // СПС «КонсультантПлюс».
- 87.Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2019 года № 2880-р. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201912050006> (дата обращения: 10.03.2024).
- 88.Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 года № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».
- 89.Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 14 октября 2020 года № 28-рп «О мерах по созданию и функционированию Центра управления регионом в Санкт-Петербурге». URL: <https://docs.cntd.ru/document/565993503?marker=7D20K3> (дата обращения: 10.02.2024).
- 90.Указ Президента Российской Федерации от 08 ноября 2021 года № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
- 91.Указ Президента Российской Федерации 17 октября 2022 года № 753 «Вопросы обеспечения деятельности Председателя Правления Общероссийского общественно-государственного движения детей и молодежи» // СПС «КонсультантПлюс».
- 92.Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СПС «КонсультантПлюс».
- 93.Указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 года № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

94. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 года № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // СПС «КонсультантПлюс».
95. Указ Президента Российской Федерации от 22 мая 2018 года № 251 «О создании автономной некоммерческой организации «Россия – страна возможностей». URL: <https://s3-cms.rsv.ru/4d5751755899490522cb1bf5335896398ca8c504648164bc0de7af6ce51f048d.pdf> (дата обращения: 08.03.2024).
96. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 1993 года № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию» // СПС «КонсультантПлюс».
97. Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 года «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/58986> (дата обращения: 08.03.2024).
98. Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 года № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляют Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» // СПС «КонсультантПлюс».
99. Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 2004 года № 1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека» // СПС «КонсультантПлюс».
100. Указ Президента Российской Федерации от 8 февраля 2012 года № 150 «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство» // СПС «ГАРАНТ».

101. Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».
102. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 гг.» // СПС «КонсультантПлюс».
103. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».
104. Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // СПС «КонсультантПлюс».

Судебные решения

105. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 12-П от 19 декабря 2005 года «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // СПС «КонсультантПлюс».
106. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 года № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта "а" пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
107. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами

Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // СПС «КонсультантПлюс».

108. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2005 года № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // СПС «КонсультантПлюс».
109. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 1998 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // СПС «КонсультантПлюс».
110. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 апреля 1992 года № 4-П «По делу о проверке конституционности Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 февраля 1992 года № 2275-І «О Всероссийском агентстве по авторским правам» // СПС «КонсультантПлюс».
111. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2011 года № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // СПС «КонсультантПлюс».

**Зарубежные конституционные и законодательные акты,
иные документы и материалы**

112. Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/17/oj/eng> (дата обращения: 18.01.2025);

113. Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/18/oj/eng> (дата обращения: 18.01.2025).
114. OGP Strategy 2023-2028 <https://www.opengovpartnership.org/strategy-2023-2028/> (дата обращения: 31.12.2023).
115. OGP's 2023-2028 Strategy. URL: <https://www.opengovpartnership.org/strategy-2023-2028/> (дата обращения: 13.09.2024).
116. Open Gov Guide (2024). URL: <https://www.opengovpartnership.org/documents/open-gov-guide-2024/> (дата обращения: 15.09.2024).
117. Open Government Declaration. URL: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogg/open-government-declaration/> (дата обращения: 31.12.2023).
118. Participation of NGOs in the Process of Policy and Law Making. Comparative Analysis // Bulgarian Center for Not-for-Profit Law, 2008. P. 3. URL: https://www.icnl.org/wp-content/uploads/cfr_partngo.pdf (дата обращения: 10.01.2024).
119. «Всеобщая декларация прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года). СПС «КонсультантПлюс».
120. «Договор о Евразийском экономическом союзе» (Подписан в г. Астане 29 мая 2014 года). СПС «КонсультантПлюс».
121. «Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (Заключена в г. Риме 04 ноября 1950 года). СПС «КонсультантПлюс».
122. «Междунраодный пакт о гражданских и политических правах» (Принят 16 декабря 1966 года Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН). СПС «КонсультантПлюс».
123. Всеобщая декларация прав человека (принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.). URL:

https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 05.01.2024).

124. Гражданское участие в процессе принятия решений. Обзор стандартов и практик в государствах-членах Совета Европы. Страсбург, Май 2016. URL: https://www.icnl.org/wp-content/uploads/cfr_Civil-participation-in-decision-making-processes_An-Overview-of-Standards-and-Practices-in-CoE-Member-States_Rus.pdf (дата обращения: 06.01.2024).
125. Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (принята Генеральной Ассамблеей ООН 8 марта 1999 г.). URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf> (дата обращения: 06.01.2024).
126. Доклад Генерального Секретаря Совета Европы о состоянии демократии, прав человека и верховенства закона в Европе. Разделяемая ответственность за демократическую безопасность в Европе, 2015. URL: <https://edoc.CouncilofEurope.int/en/an-overview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html> (дата обращения: 06.01.2024).
127. Дополнительный Протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти. URL: <https://rm.coe.int/168071b5df> (дата обращения: 06.01.2024).
128. Европейская конвенция о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций от 24 апреля 1986 года. URL: <https://rm.coe.int/168007a6a9> (дата обращения: 06.01.2024).
129. Европейская Хартия местного самоуправления (ETS № 122) от 15 октября 1985 года // Собрание законодательства Российской Федерации, № 36, 7 сентября 1998 года, ст. 4466.
130. Европейская Хартия региональных языков или языков меньшинств. Страсбург, 5 ноября 1992 г. URL: <https://rm.coe.int/168007c098> (дата обращения: 06.01.2024).

131. Закон Республики Казахстан от 12 апреля 2005 года № 36 «О государственном социальном заказе, государственном заказе на реализацию стратегического партнерства, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000036_ (дата обращения: 02.01.2025).
132. Закон Республики Польша от 24 апреля 2003 года «Об общественно-полезной и волонтерской деятельности». URL: https://legislationline.org/sites/default/files/2023-01/POL_on%20public%20benefit%20and%20volunteer%20work.pdf (дата обращения: 02.01.2025).
133. Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений Совета Европы (Принят Конференцией МНПО на заседании 1 октября 2009 года). URL: <https://rm.coe.int/16802eedd4> (дата обращения: 05.01.2024).
134. Комитет по правам человека ООН, Общий комментарий № 25: Права на участие в государственных делах, избирательные права и право равного доступа к общественным услугам (Статья 25) ПГПП/C/21/Rev.1/Add.7, 27 августа 1996. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en (дата обращения: 05.01.2024).
135. Конвенция Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) от 25 июня 1998 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml (дата обращения: 05.01.2024).
136. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция). URL:

https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml (дата обращения: 10.08.2024).

137. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) // СПС «КонсультантПлюс».
138. Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам от 18 июня 2009 года. URL: <https://rm.coe.int/16805a937b> (дата обращения: 06.01.2024).
139. Конвенция Совета Европы об участии иностранцев в государственной жизни на местном уровне. Страсбург, 5 февраля 1992 г. URL: <https://rm.coe.int/168007bd4e> (дата обращения: 06.01.2024).
140. Конституция Бразилии. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=563> (дата обращения: 15.04.2023).
141. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят резолюцией 2200 A (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года) // United Nations Treaty Series, vol. 999, p. 225–240.
142. Модельный закон «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти» (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 15 ноября 2003 года № 22-16). URL: <https://base.garant.ru/2569544/> (дата обращения: 23.03.2024).
143. Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 января 2002 года № 85 «О Концепции государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/P020000085_ (дата обращения: 02.01.2025).
144. Пространство гражданского общества: создание и поддержка, на уровне законодательства, на практике, безопасной и благоприятной среды: резолюция (принята Советом по правам человека, 9 октября 2013 г.). URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/148/13/PDF/G1314813.pdf?OpenElement> (дата обращения: 06.01.2024).

145. Резолюция 2095 (2016) об усилении защиты и роли правозащитников в государствах-членах Совета Европы. URL: <https://pace.coe.int/pdf/9a760a2b6771af01aabb34d2eb23ff1fd48a035cd6d1b83465949759884919f3/doc.%2014285.pdf> (дата обращения: 06.01.2024).
146. Резолюция 2096 (2016) «Каким образом можно предотвратить необоснованные ограничения деятельности НПО в Европе?». URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680782d3c> (дата обращения: 06.01.2024).
147. Резолюция Совета ООН по правам человека «Пространство для деятельности гражданского общества: создание и поддержание безопасных и благоприятных условий де-юре и де-факто» от 23 сентября 2013 года. URL: <https://www.refworld.org.ru/pfdid/53bd10844.pdf> (дата обращения: 05.01.2024).
148. Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec (2009)1 государствам-участникам Совета Европы по электронной демократии (приняты Комитетом министров 18 февраля 2009 года на 1049-м собрании заместителей министров). URL: [https://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/cahde/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec\(2009\)1E_FINAL.asp](https://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/cahde/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec(2009)1E_FINAL.asp) (дата обращения: 06.01.2024)
149. Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне. Вена, 15-16 апреля, 2015 г. URL: <https://www.osce.org/odihr/183991> (дата обращения: 04.01.2023).
150. Рекомендации Совета ОЭСР по открытому правительству 2017 (Recommendation of the Council on Open Government). URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438> (дата обращения: 31.01.2023).
151. Рекомендация CM/Rec (2011) 14 Комитета министров государствам-членам об участии лиц с ограниченными возможностями в политической и

общественной жизни (принята Комитетом министров 16 ноября 2011 г. на 1126-ом заседании постоянных представителей министров). URL: <https://www.refworld.org.ru/pdfid/55117ecd4.pdf> (дата обращения: 06.01.2024).

152. Рекомендация CM/Rec (2012) 2 Комитета Министров к государствам-членам об участии детей и молодежи в возрасте до 18 лет в общественной жизни (принята Комитетом Министров 28 марта 2012 года на 1138-м заседании заместителей Министров) // СПС «ГАРАНТ».
153. Рекомендация CM/Rec (97)3 Комитета Министров государствам-членам об участии молодежи и будущем гражданского общества. URL: http://pjpr-eu.coe.int/documents/1017981/1663182/Rec3_1997_Coe_youth-participation-and-the-future-of-civil-society.pdf/f0c6f2b7-1369-47ac-bb1b-adf8428e4ba1 (дата обращения: 06.01.2024).
154. Рекомендация Rec(2003)3 Комитета министров государствам-членам о сбалансированном участии женщин и мужчин в процессе принятия решений в области политики и общественной жизни (принята Комитетом министров 12 марта 2003 года в рамках 831-го заседания Представителей министров). URL: <https://rm.coe.int/1680591602> (дата обращения: 06.01.2024).
155. Рекомендация Rec(2006)14 Комитета Министров государствам-членам о гражданстве и молодежном участии в общественной жизни. URL: <https://www.coe.int/en/web/youth/home> (дата обращения: 06.01.2024).
156. Рекомендация Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе. CM/Rec(2007)14 (Принята Комитетом министров 10 октября 2007 года на 1006-м заседании постоянных представителей министров). URL: <https://rm.coe.int/16802ec26f> (дата обращения: 05.01.2024).
157. Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ по свободе объединений (Опубликовано Бюро по демократическим институтам и правам человека

(БДИПЧ). URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/3/160961.pdf> (дата обращения: 05.01.2024).

158. Совет Европы: Рамки Конвенции о защите национальных меньшинств. URL: <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdac> (дата обращения: 06.01.2024).
159. Сообщение от Комиссии – К усиленной культуре консультаций и диалога – общие принципы и минимальные стандарты проведения консультаций заинтересованных сторон Комиссией (COM/2002/0704 final). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0704> (дата обращения: 07.01.2024).
160. Экономические и социальные последствия открытого правительства: рекомендации по политике для арабских стран, Обзоры государственного управления ОЭСР, OECD Publishing, Париж. URL: <https://doi.org/10.1787/6b3e2469-en> (дата обращения: 31.12.2023).

Научная литература

161. GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством: учеб. пособие / под ред. Л. В. Сморгунова и Л. Н. Тимофеевой. М.: РОССПЭН, 2012.
162. Авакян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С. А. Авакян. - 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. Т. 1.
163. Авакян С.А. К истории создания Конституции Российской Федерации: субъективные заметки // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6: Дополнительные, мемуарные, справочные материалы / под общ. ред. О.Г. Румянцева. 2010.
164. Авакян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. - "Сашко", 2000 г. URL: <https://constitution.garant.ru/science->

work/modern/1776651/chapter/89300effb84a59912210b23abe10a68f/ (дата обращения: 26.03.2023).

165. *Авакьян С.А.* Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М.: Рос.юрид.изд. Дом, 1996.
166. *Авакьян С.А.* Проблемы прямого действия и применения Конституции Российской Федерации 1993 г. // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12.
167. *Авакьян С.А.* Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. №11.
168. *Авакьян С.А.* Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013 г. № 1.
169. *Автономов А.С.* Межсекторное взаимодействие: принципы и основы // Межсекторальные взаимодействия (методология, технологии, правовые нормы, механизмы, примеры). Настольная книга. М., 2000.
170. Актуальные проблемы развития гражданского общества глазами молодых ученых: Монография / Под общ. ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Юстицинформ, 2015.
171. *Алимов Э.В., Помазанский А.Е.* Делиберативная демократия: новые вызовы и возможности в условиях развития информационного общества / Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. № 4.
172. *Анушриев Н.П.* Правительственная регламентация образования частных обществ в России // Вопросы административного права. М., 1917. Кн. 1.
173. *Аринин А.Н.* Зрелость гражданского общества – основа устойчивого развития и безопасности России // Современная российская цивилизация. М.: ИФГО, 2000.

174. *Багирян Г.А.* Гражданское общество в конституциях зарубежных стран. Актуальные проблемы российского права. 2024; 19 (3).
175. *Багирян Г.А.* Конституционная реформа 2020 года и новые векторы развития гражданского общества в России // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 1.
176. *Багирян Г.А.* Правовое регулирование общественного лоббизма в России // Юридический мир. 2024. № 12.
177. *Багирян Г.А.* Формирование конституционных основ гражданского общества: конституционные проекты 90-х гг. в свете конституционной реформы 2020 г. // Гражданское общество в России и за рубежом. 2024. № 3.
178. *Баженова О.И.* Юридическое лицо в конституционном праве: проблемы теории: монография / О.И. Баженова – 2-е изд., испр. и доп. – Москва: МАКС Пресс, 2023. – 480.
179. *Белоусов А.Б.* Лоббизм как политическая коммуникация. Екатеринбург. УрО РАН. 2005. 2016.
180. *Бердникова Е.В.* Конституционно-правовая природа общественного контроля в России // Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности (к 15-летию Конституции Российской Федерации): Сборник тезисов докладов (по материалам Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 3-4 октября 2009 г.). Саратов: ГОУ ВПО «Саратов. Гос. Академия права». 2009.
181. *Богданова Н.А.* Общество как объект конституционно-правового регулирования / Конституционные основы экономических и социальных отношений. Конституционная юстиция: матер. IV Всерос. науч. конф. По конституционному праву (31 марта – 1 апреля 2006 г.). СПб., 2006.
182. *Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: Конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. Москва: НОРМА, 2008.

183. *Брянцев И.И., Баранова Л.К.* Коррупция как форма теневого лоббизма // Власть. 2008. № 3.
184. *Бударина К.А.* Роль института масс-медиа как основного коммуникатора между гражданским обществом и государственными структурами // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 3.
185. *Будов А.И.* Национальные особенности и религиозный фактор в гражданской культуре России // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Социально-гуманитарные науки. 2005. № 7 (47).
186. *Буренко В.И., Бронников И.А.* Электронное гражданское общество: иллюзии или реальность? // Знание. Понимание. Умение. 2012. № 1.
187. *Буянова К.А.* Противодействие практике вращающихся дверей как коррупционному деянию в России и зарубежных странах. Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022; 1(11).
188. *Васильев С.А.* Государственно-общественные формирования как субъекты конституционно-правовых отношений // Lex Russica. 2017. № 1.
189. *Васильева А.Ф.* Осуществление субъектами частного права государственно-властных полномочий // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2011. № 3.
190. *Васильева С.В.* Правовое регулирование лоббизма и иные механизмы продвижения частных интересов // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2011. № 2.
191. *Васильева С.В.* Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и перспектив формирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1.
192. *Васильева С.В.* «Нижние этажи» демократии: правовые формы участия некоммерческих неправительственных организаций в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1.

193. *Васильева С.В.* Передача государственных полномочий организациям: правовой механизм // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5.
194. *Вахтина М.А.* Деятельность общественных советов при государственных структурах России: состояние и перспективы развития // Гражданское общество в России и за рубежом. 2024. № 1.
195. *Войтенко Э., Парфенчикова А.* Лоббизм и GR: Понятия, функции, инструменты / Эдуард Войтенко, Анастасия Парфенчикова. – М.: Альпина ПРО, 2023.
196. *Войтенко Э., Парфенчикова А.* Регулирование GR и лоббизма в России: Статус-кво или поиск новых решений / Эдуард Войтенко, Анастасия Парфенчикова. – М.: Альпина ПРО, 2025.
197. *Волков Л.Б.* Штрихи к конституционному процессу. Несколько мемуарных страниц // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6: Дополнительные, мемуарные, справочные материалы / под общ. ред. О.Г. Румянцева. 2010.
198. *Гаджиев К.С.* Основы политологии: программа-концепция // Мировая экономика и международные отношения. - М., 1992. № 10.
199. *Гайнутдинова Л.А., Гайнутдинов Р.И.* Две традиции теории гражданского общества: Дж. Локк и Ш. Л. Монтескье // Творчество Монтескье в диалоге эпох, культур, искусств: Коллективная монография. — СПб.: Издательство РХГА, 2022.
200. *Гаращук В.Н.* Контроль общественных формирований и граждан как способ защиты прав личности в сфере государственного управления // Проблемы законности: республиканский межвузовский научный сборник. Харьков, 1998. Вып. 36.
201. *Голенкова З.Т.* Гражданское общество в России // Социологические исследования. 1997. № 3.

202. Гончаров А.А. Сущность и понятие гражданского контроля // Управление общественными и экономическими системами. 2011. № 2.
203. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I: Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006.
204. Государственная политика и управление: Учеб. пособие для вузов / Под ред. А.И. Соловьева. – М.: Издательство «Аспект Пресс», 2017.
205. Государственное право Российской Федерации / под ред. О.Е. Кутафина. Т. 1. М., 1993.
206. Граждане как партнеры. Руководство ОЭСР по информированию, консультациям и активному участию общества в разработке политического курса. / Марк Грембергер / Пер. с англ. – М: Издательство «Весь Мир», 2002.
207. Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы. Монография / Рук. авт. колл. и отв. редактор – д. ю. н., профессор Авакян С. А. – М.: Юстицинформ, 2015.
208. Гражданское общество: истоки и современность / Науч. ред. проф. И. И. Кальной, доц. И. Н. Лопушанский. 3-е изд., перераб. и доп. — СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. — 492 с.
209. Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как элемент политico-правовой институциализации гражданского общества: монография. М.: Юрист, 2010.
210. Гриб В.В. Общественный контроль: учебник. – 2-е изд. – Москва: Издательская группа «Юрист», 2024.
211. Гриб В.В. СМИ как институт гражданского общества // Информационное право. 2014. №10.
212. Грудцына Л.Ю. Частная собственность и гражданское общество в России // Государство и право. 2008. № 6.

213. *Дегтярев А. А.* Принятие политических решений: Учебное пособие. М.: КДУ, 2004.
214. *Жичкина С.Е.* К вопросу о понятии гражданского общества // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2020. № 22.
215. *Заболотная Г.М.* Социальный и политический капитал гражданского общества в условиях посткоммунистического перехода: региональный аспект // Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия. Москва: Изд-во РОССПЭН, 2008.
216. *Зорькин В.Д., Мамут Л.С., Кикоть В.А.* Новая Конституция: путь к свободе // Конституционный вестник. 1990. № 4.
217. *Зотова З.М.* Власть и общество: проблемы взаимодействия. М., 2001.
218. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т., 10 кн. / под общ. ред. О.Г. Румянцева. — М.: Волтерс Клувер, Фонд конституционных реформ, 2007-2010.
219. Избранные социально-политические и философские произведения декабристов. Т. 2. - М., 1951.
220. *Ильичева М.В.* Трансформация взаимодействия государства и гражданского общества в цифровой реальности // Журнал «Известия Тульского государственного университета». Тульский государственный университет. № 4. 2020.
221. Институционализация диалога государства и гражданского общества: компаративный анализ / А. В. Зайцев. – Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2014.
222. Информационное право: актуальные проблемы теории и практики: Колл. монография / Под общ. ред. И.Л. Бачило. М., 2009.
223. *Кабышев В.Т.* Личность и власть (конституционные вопросы): Межвуз. сб. науч. трудов. Саратов, 1995.

224. *Карсанова Е.С., Волгин О.С.* Идея гражданского общества в эпоху Просвещения // Вестник университета. 2022. № 2.
225. *Кикоть В.А.* Еще раз о необходимости новой Конституции РФ и путях доработки ее проекта // Конституционное совещание. 1993. №2.
226. *Клеандров М.И.* О неизбежности разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации и что в ней должно быть // Государство и право. 2022. №1.
227. *Кожевников С.Н.* Гражданское общество: понятие, основные признаки, предпосылки формирования в России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2002. № 1.
228. *Козлова, Е.И.* Конституционное право России: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин; Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 5-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2015.
229. *Кокорин С.А.* Государственная политика России по борьбе с терроризмом: политологический анализ.
230. *Колесникова Н.А., Рябова Е.Л.* Гражданское общество в современной России: Монография. - М.: Международный издательский центр «Этносоциум», 2016.
231. *Колюшин Е.И.* Конституционное (государственное) право России // М.: Издательство МГУ, 1999.
232. *Комарова В.В.* Институты гражданского общества в становлении транспортного права // Образование и право. 2021. № 5.
233. *Комарова В.В.* Непосредственное народовластие и общественные объединения // Международный академический журнал Российской академии естественных наук. 2013. № 4.
234. *Комарова В.В.* Общество сквозь призму конституционного законодательства России и Китая // Юридическая наука в Китае и России. 2023; (6).

235. *Комарова В.В.* Органы публичной власти и субъекты гражданского общества: правовое оформление взаимодействия // Право и государство: теория и практика. 2017. № 2 (146).
236. *Комарова В.В.* Сфера энергетики и институты гражданского общества // Российский электронный научный журнал. 2013. № 4 (4).
237. Конституционное право России: лекции / отв. ред. В.Т. Кабышев, Е.В. Колесников. Саратов, 1995.
238. Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2016.
239. Конституционное право. Общая часть/ Под ред. Н. А. Богдановой, А. А. Троицкой: В двух книгах. М., 2022. Книга первая. — 324 с.
240. Конституционные принципы и пути их реализации: российский контекст: Аналитический доклад / Отв. ред. А. Н. Медушевский. М.: Институт права и публичной политики, 2014.
241. Круглый стол журнала «ПОЛИС». Чугров С. В., Кокарева А. Н., Красин Ю. А., Галкин А. А., Соловьев А. И., Петухов В. В., Федотова В. Г., Перегудов С. П., Рац М. В., Шестопал Е. Б., Нисневич Ю. А., Зубов А. Б., Соловей В. Д., Кочетков А. П., Халий И. А., Никовская Л. И., Глинчикова А. Г., Козлова Г. А., Неклесса А. И., Подъячев К. В., Бардин А. Л. Quo vadis? Перспективы становления гражданского общества в России (Часть 1). – Полис. Политические исследования. 2012. № 2.
242. Круглый стол журнала «ПОЛИС». Шестопал Е. Б., Неклесса А. И., Нисневич Ю. А., Зубов А. Б., Соловей В. Д., Козлова Г. А., Халий И. А., Никовская Л. И., Подъячев К. В., Бардин А. Л., Чугров С. В., Кокарева А. Н., Красин Ю. А., Галкин А. А., Соловьев А. И., Петухов В. В., Федотова В. Г., Перегудов С. П., Рац М. В., Кочетков А. П. Quo vadis? Перспективы становления гражданского общества в России (Часть II). – Полис. Политические исследования. 2012. № 3.

243. *Лафитский В.И.* Два «согласованных» проекта Конституции (сравнительно-правовой анализ) // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 5: Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990–1993 гг.) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. 2009.
244. *Лафитский В.И.* Плюсы и минусы альтернативного проекта Конституции // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6: Дополнительные, мемуарные, справочные материалы / под общ. ред. О.Г. Румянцева. 2010.
245. *Леушин В.И., Перевалов В.Д.* Гражданское общество и правовое государство // Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М., 2000.
246. *Лобанов В.В.* Государственное управление и общественная политика: Учебное пособие. – СПб.: Питер, 2004.
247. *Лысенко В.* Неполитические институты международных отношений в условиях развития глобального гражданского общества // Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale. 2022. № 2.
248. *Малько А.В.* Политико-правовые проблемы лоббизма // Политология для юристов. М., 1999.
249. *Мальцев Г.В.* Социальные основания права. М.: Норма, 2007.
250. *Мамут Л.С.* О разделе «Гражданское общество» // Конституционный вестник. 1990. № 2.
251. *Мартышин О.В.* К истории формирования понятия «государство». Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018; (4).
252. *Марченко М.Н.* Правовое государство и гражданское общество (теоретико-правовое исследование). М., 2015.
253. *Матузов Н.И.* Гражданское общество: сущность и основные принципы // Правоведение. 1995. № 3.

254. *Михайлова О.В.* Политические сети: проблема эффективности и демократичности политических альянсов // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2011. № 3.
255. *Михеев Д.С.* Общественный контроль в механизме реализации национальных проектов // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2022. Т. 8. № 2.
256. *Морозова Е.В.* «Политика вращающихся дверей» как механизм ротации элит: сравнительно-политологический аспект // Элиты и лидеры: стратегии формирования в современном университете: материалы Международного конгресса / под ред. А. П. Лунева, П. Л. Карабущенко. Астрахань, 2017.
257. *Мухаев Р.Т.* Политология. Учебник. – М., 2000.
258. Некоммерческие организации в международном и национальном праве: монография / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, С.В. Чиркина; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Проспект, 2020. – 302 с.
259. *Никитина Е.Е.* Гражданское общество в парадигме права: современные тенденции развития теории и практики // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. Т. 17. № 2.
260. *Никитина Е.Е.* Законодательное регулирование государственной поддержки институтов гражданского общества: состояние и перспективы развития // Образование и право. 2022. № 9.
261. *Никитина Е.Е.* Конституционно-правовые основы институционализации гражданского общества в Российской Федерации: монографии / Е.Е. Никитина. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019.

262. *Никитина Е.Е.* Правовая природа общественного контроля и подходы к его регулированию в Российской Федерации // Журнал российского права. 2023. Т. 27. № 4.
263. *Никитина Е.Е.* Правовые формы взаимодействия гражданского общества и государства: модели и система // Гражданское общество в России и за рубежом. 2022. № 3.
264. *Никитина Е.Е.* Система институтов гражданского общества в России: конституционно-правовой аспект // Журнал российского права. 2017. № 6.
265. *Никитина Е.Е., Гаунова Ж.А.* Взаимодействие органов публичной власти с институтами гражданского общества при реализации государственной национальной политики Российской Федерации // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 10.
266. *Ноздрачев А.Ф.* Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // Журнал российского права. 2005. № 9.
267. *Оболонский А.В.* Государственная служба Великобритании: традиции и поиск новой парадигмы. Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2.
268. *Оболонский А.В.* Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. — 448 с.
269. Обсуждение вопроса о проекте Конституции Российской Федерации // Пятый (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР, 10–17 июля, 28 октября – 2 ноября 1991 г.: Стеногр. отчет: В 3 т. Т. 3. М., 1992.
270. Общественные палаты в субъектах РФ: между медиацией и имитацией. Коллективная монография / под ред. А. Ю. Сунгуррова. – СПб.: Алетейя, 2020.
271. Общественный контроль в конституционном праве: монография / отв. ред. А.Е. Постников. – М: Проспект, 2024.

272. Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / под ред. А. Н. Медушевского. — М.: Институт права и публичной политики, 2013.
273. Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / Под ред. А. Н. Медушевского. М.: Институт права и публичной политики, 2013.
274. Открытое правительство за рубежом. Правовое регулирование и практика: монография / Н.М. Касаткина, Н.Б. Крысенкова, Ф.А. Лещенко и др.; отв. ред. И. Г. Тимошенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015.
275. *Парфенов К.Б.* Современное состояние и основные направления совершенствования законодательства о некоммерческих организациях // Право и государство: теория и практика. 2021. № 3 (195).
276. *Перегудов С.П.* Группы интересов и российское государство. М.: Изд-во «Эдиториал УРСС», 2005.
277. *Поспехов И.А.* Общественно-государственные организации в политической системе Российской Федерации // Марийский юридический вестник. 2014. № 11.
278. *Пугачев В.П., Соловьев А.И.* Введение в политологию. Учебник. – М., 2001.
279. *Резер Т.М.* Информационная открытость органов государственного и муниципального управления: учеб. пособие / Т. М. Резер; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2018.
280. *Родачин В.М.* Феномен государственной политики: сущность и виды. Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2021.
281. *Романовская О.В.* КВАНГО (QUANGO) – правовая модель повышения эффективности государственной власти // Вестник Поволжского института управления. 2018. Т. 18. № 5.

282. *Романовская О.В.* Конституция России и фронтолиз государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 9.
283. *Романовская О.В.* Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий негосударственным организациям: монография. – Москва: Проспект, 2019.
284. *Романовская О.В.* Правовые основы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права // Вестник РФФИ. Гуманитарные и общественные науки. 2019. № 3.
285. *Румянцев О.Г.* Конституционная реформа – 2020 в Российской Федерации: пристрастная оценка // Конституционный вестник. 2020. № 5.
286. *Румянцев О.Г.* Новая Конституция для России: наши подходы // Конституционный вестник. 1990. № 2.
287. *Румянцев О.Г.* Об институциональной перестройке механизма принятия политических решений в Российской Федерации // Конституционный вестник. 2021. № 6 (24).
288. *Русакевич Т.В.* Гражданское общество: от Аристотеля до современности (социологические тренды) // Известия Национальной академии наук Беларуси. Серия гуманитарных наук. 2015. № 2.
289. *Самородова Л.Л.* Информационная функция институтов гражданского общества / Л. Л. Самородова, К. Л. Крутская // Вестник Кузбасского гос. техн. ун-та им. Т. Ф. Горбачева. 2011. № 1.
290. Современная российская политика: политические отношения, институты, процессы / под общ. ред. В. И. Коваленко. – Москва: Издательство Московского университета, 2020.
291. *Соловьев А.И.* Государственная политика. Политология: Лексикон. Под редакцией А. И. Соловьева. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007.
292. *Соловьев А.И.* Принятие государственных решений: учебное пособие / А.И. Соловьев. - 2-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2006.

293. *Соловьев А.И.* Принятие и исполнение государственных решений. М.: ЗАО Издательство «Аспект Пресс», 2014.
294. *Соловьев А.И.* Принятие и исполнение государственных решений: Учеб. пособие для студентов вузов. – 3-е изд., испр. и доп. / А.И. Соловьев. – М.: Издательство «Аспект Пресс», 2024.
295. *Сунгурев А.Ю.* Общественная палата РФ: возникновение и этапы развития // Общественные науки и современность. № 6.
296. *Сунгурев А.Ю.* Становление гражданского общества в Санкт-Петербурге и России // Общественные науки и современность. 1997. № 3.
297. *Сусликов С.А.* Средства массовой информации – институт гражданского общества // Российский юридический журнал. 2007. № 3.
298. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. -М., 2005.
299. *Тихомиров Ю.А.* Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10.
300. *Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю.* Юридическая энциклопедия /под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1999.
301. *Третьякова О.В.* Средства массовой информации как элемент структуры гражданского общества // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота. 2011. № 5. Ч. 2.
302. *Троицкая Т.В.* Общественная палата: конституционно-правовой институт гражданского общества в России / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2009.
303. *Троицкая Т.В.* Общественный контроль: понятие, механизм осуществления в России // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. академия права», 2011.
304. *Туманова А.С.* Концепции гражданского общества западных обществоведов XX века // Гражданское общество в России и за рубежом. М.: Юрист, 2013. Вып. 1.

305. Туманова А.С., Сафонов А.А. Гражданское общество в информационно-цифровую эпоху: проблемы трансформации и адаптации // Мир России. Т. 31. № 2. 2020.
306. Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / Под ред. Л. И. Якобсона. М.: Вершина, 2008.
307. Федорченко В.С. Международные факторы формирования государственной политики национальных правительств // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 48. Февраль 2015 г.
308. Федотов М.А. Информационно-правовые аспекты общественного контроля // Вопросы правоведения. М.: Междунар. исслед. ин-т, 2012. №2.
309. Фролов С. С. Социология: учеб. М.: Гардарики, 2004.
310. Фроянов ИЯ., Дворниченко А.Ю. Города-государства Древней Руси. - Л., 1988.
311. Харитонова Е.Г., Шулус А.А. Генезис идеи гражданского общества в контексте зарубежной и отечественной научной мысли // Гражданское общество в России и за рубежом. 2022. № 1.
312. Цянн-кай-си Ф.В. Гражданское общество: реальность и понятие // Конституционный вестник. 1990. № 4.
313. Цянн-кай-си Ф.В. Долгая дорога к свободе // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6: Дополнительные, мемуарные, справочные материалы / под общ. ред. О.Г. Румянцева. 2010.
314. Черниловский З.М. Заметки по поводу... // Конституционный вестник. 1991. № 5.
315. Чернявский А.Г. Государство. Гражданское общество. Право: монография / А.Г. Чернявский, Л.Ю. Грудцына, Д.А. Пашенцев; под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.Г. Чернявского. М.: ИНФРА-М, 2017.

316. Шадрин В.В. Солидаризм как конституционный принцип взаимодействия гражданского общества и государства в России // Право и государство: теория и практика. 2023. № 7 (223).
317. Шаров А.В. Об основных элементами административной реформы // Журнал российского права. Право. 2005.
318. Шевердяев С.Н. Перспективные направления развития' категории гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16.
319. Шевердяев С.Н. Реализация стратегии «открытого правительства» в Казахстане: институциональный и законодательный контекст // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7.
320. Шевердяев С.Н. Эволюция конституционного законодательства России 1988-2023 гг.: учебное пособие. – Москва: Проспект, 2024.
321. Шелудченко И.А. Делегирование отдельных публичных полномочий субъектам частного права в Российской Федерации: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. № 9.
322. Шелудякова Т.В., Шелудякова Е.С. Историческая трансформация понятия гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 3.
323. Шугрина Е.С. Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3.
324. Щупленков О.В., Щупленков Н.О. Идеи солидаризма в концепции построения гражданского общества в России // Социодинамика. 2013. № 8.
325. Ямпольская Ц.А. Общественные организации в СССР. Некоторые политические и организационно-правовые аспекты / Ямпольская Ц.А. - М.: Наука, 1972.
326. Ямпольская Ц.А. Общественные организации и развитие советской социалистической государственности, М., 1965.

327. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период / Ямпольская Ц.А.; Отв. ред.: Коток В.Ф. - М.: Изд-во АН СССР, 1954.
328. Ястребов О.А. Делегирование государственных полномочий и функций негосударственным организациям // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2016. № 5.

Авторефераты и диссертации

329. Баженова О.И. Категория юридического лица в конституционном праве: обоснование и проблемы применения / дис. ... д-ра юрид. наук: 5.1.2. / О.И. Баженова. Москва, 2023.
330. Бердникова Е.В. Общественный контроль в конституционно-правовом взаимодействии публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации / дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Е.В. Бердникова. Саратов, 2021.
331. Величинская Ю.Н. Свобода общественного мнения как конституционно-правовая категория: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2016.
332. Воропаев И.В. Лоббизм как фактор повышения эффективности взаимодействия неправительственных организаций с органами государственной власти современной России: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Орел, 2011.
333. Гаврилов А.В. Государство и гражданское общество: функциональный анализ взаимодействия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007.
334. Галкина Е.В. Гражданское общество в политическом пространстве современной России: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Краснодар, 2010.
335. Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации / диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02 / В.В. Гриб. Москва, 2011.

336. *Грудцына Л.Ю.* Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.
337. *Доспан С.О.* Проблема лоббизма в государственной политике в условиях модернизации России: автореф. канд. полит. наук. СПб., 2014.
338. *Зырянов И.А.* Политическое многообразие в Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015.
339. *Искаков И.Ж.* Гражданское общество и его институты в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004.
340. *Калашников С.В.* Конституционные основы формирования гражданского общества в Российской Федерации: дис. ...докт. юрид. наук. Москва, 2001.
341. *Кокорин С.А.* Государственная политика России по борьбе с терроризмом: политологический анализ: дис. ... канд. полит. наук. Ставрополь, 2012.
342. *Кононов К.А.* Идеологическое многообразие как институт российского конституционного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009.
343. *Крохина Е.Е.* Политические риски в механизме формирования государственной политики: автореф. дис. ...канд. полит. наук. Москва, 2006.
344. *Лебедева Г.В.* Институты гражданского общества в реализации правоохранительной функции Российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007.
345. *Михайличенко И.В.* Идеологическое и политическое многообразие как конституционные принципы развития партийной системы в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011.
346. *Пиманова М.А.* Правовой статус государственно-общественных объединений: конституционно-правовое исследование: дис.... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007.

347. *Позднякова А.Э.* Политико-административные механизмы и методы оценивания эффективности государственной политики и государственных проектов: практики и проблемы: дис. ... канд. полит. наук. Москва, 2017.
348. *Пызина Г.В.* Транспарентность исполнительной власти: сущность и механизмы реализации в современной России: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Москва, 2006.
349. *Спиридовон А.А.* Государственный и общественный контроль в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование / диссертация ... доктора юридических наук: 5.1.2 / А.А. Спиридовон. Москва, 2023.
350. *Типало Е.Е.* Общественная палата Российской Федерации как институт гражданского общества: автореф. дис. ...канд. соц. наук. Ростов н/Д., 2011.
351. *Тихонов В.Ю.* Средства массовой информации как институт формирующегося гражданского общества в России (конституционно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002.
352. *Хайруллин Р.Р.* Конституционный принцип открытости органов государственной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Хайруллин Рамис Рамилевич. Казань, 2017.
353. *Шапкина Е.А.* Государственно-общественное партнерство: проблемы теории, методологии, практики / диссертация ... доктора юридических наук: 5.1.2 / Е.А. Шапкина. Москва, 2023.
354. *Шиндина А.В.* Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2017.
355. *Якунин В.И.* Процессы и механизмы формирования государственной политики в современном российском обществе: автореф. дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02. Москва, 2007.

Зарубежная научная литература

356. *Anderson J.E.* Public Policy making: An Introduction. Boston-New York; 2003.

357. *Anderson, J.E.* Public Policy Making. 3rd edition. New York: Holt, Rinehart and Winston. 1997.
358. *Anheier H. K., Carlson L.* The civil society diamond: A Primer. CIVICUS index on civil society. Occasional paper series. Iss. 2. July 2001. Vol. 1.
359. *Anil Kumar, V.*, 2012. «Civil society and policy advocacy in India» Working Papers 283, Institute for Social and Economic Change, Bangalore.
360. *Aristotle. Politics.* Translated by Benjamin Jowett. Kitchener, Ontario: Batoche Books, 1999.
361. *Bertrand, Marianne and Bombardini, Matilde and Trebbi, Francesco*, Is it Whom You Know or What You Know? An Empirical Assessment of the Lobbying Process (January 25, 2011).
362. *Bojanic P.* О метаморфозе одного института гражданского общества // Вопросы философии. - 2022. №. 3.
363. *Burrell M.* Lobbying and media: working with politicians and journalists. Thorogoon. 2009.
364. *Cloete, F. and Rabie, B.* 2008. Overview of Tertiary Public Policy Training in South Africa. Africanus. 38(2).
365. *Cope, S & Goodship, J.* 1999, ‘Regulating Collaborative Government: Towards Joined-Up Government’, Public Policy and Administration, vol.14 no.2.
366. *Daniel A. Mazmanian, Paul A. Sabatier.* Effective Policy Implementation. Lexington Books, 1981.
367. *Do Phu Hai.* Process Of Public Policy Formulation in Developing Countries. Faculty of Public Policy. Graduate Academy of Social Science, Vietnam. 2012.
368. *Dye T.R.* Top Down Policymaking. Chatham House Publishers. N.Y.; L., 2001.
369. *Edwards M.* Introduction: Civil Society and the Geometry of Human Relations / The Oxford Handbook of Civil Society by Michael Edwards (ed.). Oxford: Oxford University Press, 2011.
370. *Ehrenberg J.R.* Civil Society: The Critical History of an Idea (Second Edition), 2017, NYU Press: New York.

371. *Elmore, R.F.* Backward Mapping. Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94,1980.
372. *Fishkin J., Luskin. R.* Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion // *Acta Politica*. Stanford, 2005.
373. Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume 2; Lester Salomon, S. Wojciech Sokolowski and Associates, 2004.
374. *Goggin, M.L., Bowman, A.O.M., Lester, J.P., O'Toole, L.J. Jr.* Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation. New York: Harper Collins, 1990.
375. *Habermas J.* Strukturwandel der Offentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie derbiirgerlichen Gesellshaft. Neuwied, 1962.
376. *Habermas J.* The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. Cambridge, 1989.
377. Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods / edited by Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney. Public administration and public policy. Rutgers University Newark, New Jersey, U.S.A. CRC Press.
378. *Hasen, Richard L.*, Lobbying, Rent Seeking, and the Constitution (January 3, 2011). *Stanford Law Review*, Vol. 64, 2012, Loyola-LA Legal Studies Paper No. 2011-01, UC Irvine School of Law Research Paper No. 2011-01.
379. *Hecllo H.* Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance. NewHaven: YaleUniversityPress. 1974.
380. *Hill, M.* (1997) The policy process: a reader, London: Prentice Hall.
381. *Hjern, B.* (1982). Implementation Research. The Link Gone Missing. *Journal of Public Policy*, 2.
382. *Hogan, John and Chari, Raj S and Murphy, Gary*, Lobbying Regulation Across Four Continents: Promoting Transparency? (2009). APSA 2009 Toronto Meeting Paper.
383. *Hogwood B., Gunn L.* Policy Analysis for the Real World. L., 1984.

384. *Howlett M, Rahmesh M* (2003). Studying public policy: policy cycles and Nd Line ministries should have their own policy units that policy subsystems, 2 ed. Oxford University press, Canada.
385. *Howlett, M., Ramesh M., and Perl, A.* (2020). Studying Public Policy. Principles and Processes. 4th edition. Oxford: Oxford University Press.
386. Ingram, H. Policy Implementation through Bargaining. *Federal Grants in Aid. Public Policy*, 25, 1977.
387. *James E. Anderson* (2014). Public Policymaking // Cengage Learning.
388. *Jatmikowati S. H.* A Study of Public Policy Implementation in E-administration Services. *Academy of Strategic Management Journal*. Merdeka Malang University. 2021 Vol: 20 Issue: 2S. URL: <https://www.abacademies.org/articles/a-study-of-public-policy-implementation-in-eadministration-services-11065.html> (дата обращения: 19.08.2024).
389. *Jatmikowati, S.H.* A study of public policy implementation in e-administration services // *Academy of Strategic Management Journal* 20 (2).
390. *Jenkins W.* Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective. L., 1978.
391. *John, P.* (1998) Analysing Public Policy. London: Pinter.
392. *Kuypers, G.* (1973) Grondbegrippen van politiek. Utrecht: Het Spectrum; Hoogerwerf, A. (ed.) (1978) Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap. Alphen aan den Rijn: Samsom.
393. *Levitt T.* The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society. AMACOM, 1973.
394. *Lipsky, M.* Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Quarterly*, 6, 1971.
395. *Majone, G., and Wildavsky, A.* (1978). Implementation as Evolution. In H. Freeman (ed). *Policy Studies Review Annual*, pp. 103-1 17. Beverly Hills: Sage.
396. *Mavee, S.E.A., Cloete, F.* 2012. The role of Civil Society Organisations in the policy-making process in Mozambique. *Administratio Publica* 20 (4).

397. *Mazmanian, D. and Sabatier, P.* (1983). Implementation and Public Policy. Glenview: Scott.
398. *Mazmanian, D. and Sabatier, P.* Implementation and Public Policy. Glenview: Scott, 1983.
399. *Mitchell R.B.* Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes. // International Studies Quarterly. 1998. № 42.
400. *Mukamunana, R. and Brynard, P.A.* 2005. The Role of CSOs in Policy-making Process in Rwanda. Journal of Public Administration. 40(4.1).
401. *Nakamura, R. T., and Smallwood, F.* The politics of policy implementation. New York: St. Martin's Press, 1980.
402. *Niccolo Machiavelli*: Il Principe, introduzione e note di Federico Chabod, nuova ed. a cura di Luigi Firpo. - 7. ed. - Torino: Einaudi, 1972.
403. *Nilda Bullain and Radost Toftisova*: A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO – Government Cooperation. ECNL, 2004.
404. *Ounn W.* Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs, 1994.
405. *Pollard, A. and Court, J.* 2005. How CSOs use Evidence to Influence Policy Processes: A Literature Review. Working Paper 249. London: Overseas Development Institute.
406. *Putnam R.D.* Bowling Alone: America's Declining Social Capital // Journal of Democracy 6:1, 1995.
407. *Routzouni, Athanasia and Gritzalis, Stefanos*, «The Civil Society as an Innovation Partner in Public Policy Making: Co-Creating the Greek National Action Plan on Open Government» (2018). MCIS 2018 Proceedings.
408. *Sabatier P. A. & Mazmanian D.* (1995). A conceptual framework of the implementation process. In Theodolou, S. Z. & Cahn, M. A. (Eds.), Public policy: The essential readings.
409. *Sabatier, P* 1986, ‘Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis’, Journal of Public Policy, vol.6 no.1.

410. *Sabatier, P.* (ed) (1999) *Theories of the policy process*, Boulder, CO: Westview Press.
411. *Sutton, R.* (1999) «The policy process: an overview», ODI Working Paper 118, London: Overseas Development Institute.
412. The Johns Hopkins comparative nonprofit sector project. L. Salamon, W. Sokolowski, R. List. *Global civil society: An Overview*. 2003.
413. *The Oxford Handbook of Civil Society* (Oxford Handbooks) by Michael Edwards. Oxford University Press; Reprint edition, 2013.
414. *The Policy Cycle* 1 Ed. By J. May and A. Wildavsky. Beverly Hills, 1978.
415. *Thomas Aquinas*, «Commentary on the Ethics» in Lerner and Mahdi, eds., *Medieval Political Philosophy*,
416. *Thomas Aquinas*, «On Kingship» in Bigongiari, ed., *Political Ideas of St. Thomas Aquinas*.
417. UNDP. 1994. *Good Governance and Sustainable Human Development*. New York: UNDP.
418. *Van Meter, D., and Van Horn, C.* The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework. *Administration and Society*, 6, 1975.
419. *Weldeslassie, S.* (2021). Basis for policy formulation: Systematic policy analysis or intuitive policy decision? *Journal of Public Administration and Policy Research*, 13(1), 2021.
420. *Wollmann, Hellmut.* (2003b). Evaluation in Public-Sector Reform. Towards a “third wave” of evaluation. In Hellmut Wollmann, *Evaluation in Public-Sector Reform*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
421. Арато Э. Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание - и направления для дальнейших исследований. – Полис. *Политические исследования*. 1995. № 3.
422. Аристотель. Сочинения: В 4-х т. Т. 4. - М., 1983.
423. Бектанова А.К. Возникновение и развитие идеи гражданского общества в античной философии // Контекст и рефлексия: философия о мире и человеке. 2017. Т. 6. № 3А.

424. *Бельчич Д.Ю.* Концепт «гражданское общество» в западной философской мысли: от Платона до Г.В.Ф. Гегеля // Социум и власть. 2011. № 1 (29).
425. *Гегель Г.В.Ф.* Философия права. - М.: Мысль, 1990.
426. *Гоббс Т.* Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Т. Гоббс. Сочинения: в 2 т. - Т. 2. – М.: Мысль, - 1991.
427. *Гоббс Т.* Сочинения в 2 т. Т. 1. М.: Мысль, 1989.
428. *Грин Дж.* Возвращение в гражданское общество: Социальное обеспечение без участия государства / Пер. с англ. М.: Новое издательство, 2009.
429. *Дарендорф Р.* Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы. - М.: РОССПЭН, 2002.
430. *Дюги Леон.* Конституционное право. Общая теория государства: Монография. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 427 с.
431. *Кант И.* Собрание сочинений: в 6 т. - М., 1965.
432. *Коэн Д., Арато Э.* Гражданское общество и политическая теория. М.: Весь мир, 2003.
433. *Локк Дж.* Избранные философские произведения в двух томах. М., 1960. Т.2.
434. *Макиавелли Н.* Государь. - М.: Фолио, 2002.
435. *Монтескье Ш.Л.* О духе законов // Избранные произведения. М., 1955.
436. *Ориу, М.* Основы публичного права: монография / М. Ориу. — Москва: ИНФРА-М, 2025. — 574 с.
437. *Платон.* Собрание сочинений: в 4 т. Т. 3. М., 1993.
438. *Руссо Ж.Ж.* Об Общественном договоре, или Принципы политического права // Трактаты. М., 1998.
439. *Смит А.* Теория нравственных чувств. М.: Республика, 1997.
440. *Токвиль А.* Демократия в Америке. М., 1992.
441. *Фергюсон А.* Опыт истории гражданского общества / пер. с англ. И. И. Мюргберг. - М.: РОССПЭН, 2000.

442. *Флиберг Б.* Хабермас и Фуко - теоретики гражданского общества // Социологические исследования. 2000. № 2.
443. *Фукидид.* История / Пер. и примеч. Г. А. Стратановского. Отв. ред. Я. М. Боровский. - Л.: Наука, 1981.
444. *Хабермас Ю.* Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб. 2001.
445. *Хабермас Ю.* Демократия. Разум. Нравственность: Московские лекции и интервью. - М.: Ками: Academia, 1995.
446. *Ховард М.М.* Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе. М., 2009.
447. *Цицерон М.Т.* Диалоги. М.: Ладомир; Наука, 1994.
448. *Шапиро И.* Демократия и гражданское общество // Полис. 1992. № 4.

Иные источники

449. Гражданское общество в модернизирующейся России [Электронный ресурс]: аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества – CIVICUS» / Л.И. Якобсон, И.В. Мерсиянова, О.Н. Кононыхина и др. – Электрон. текст. дан. (2,6 Мб). – М.: НИУ ВШЭ, 2011.
450. Доброта духа: как волонтеры помогли в борьбе с пандемией. URL: <https://iz.ru/1096344/dmitrii-laru-maksim-khodykin/dobrost-dukha-kak-volontery-pomogli-v-borbe-s-pandemiei> (дата обращения: 14.05.2023).
451. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2020 год. — М., Общественная палата Российской Федерации, 2020. URL: <https://report2020.oprf.ru/> (дата обращения: 10.10.2024).
452. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2021 год. URL:

file:///C:/Users/%D0%90%D0%AE%D0%A0/Downloads/oprf2021%20(1).pdf
(дата обращения: 17.10.2024).

453. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2017.
454. Зорькин В.Д. Доверие и право // Российская газета - Федеральный выпуск. 2013. № 93(6069).
455. Исследование ключевых тенденций и особенностей работы GR-специалистов // Baikal Communications Group, 2024. URL: <https://b-cg.ru/wp-content/uploads/2024/02/B-C-G-RESEARCH-2.pdf> (дата обращения: 10.04.2024).
456. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года (коллектив авторов; с обращением к читателям Президента Российской Федерации В.В. Путина; под ред. академика РАН Т.Я. Хабриевой). «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М», 2021.
457. Концепция гармонизации законодательства о некоммерческих организациях с Гражданским кодексом Российской Федерации. URL: http://www.president-sovet.ru/docs/normative_initiatives/kontseptsiya_garmonizatsii_zakonodatelstva_ob_nko_s_grazhdanskim_kodeksom_rossiyskoy_federatsii/ (дата обращения: 20.08.2023).
458. Письмо Общественной палаты Российской Федерации от 10 марта 2020 № 6ОП-1/467/1 «Резолюция по результатам рассмотрения вопросов повестки дня внеочередного пленарного заседания Общественной палаты Российской Федерации с участием членов Рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, представителей общественных палат субъектов Российской Федерации, общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, состоявшегося 10 марта 2020 г.» // СПС «КонсультантПлюс».

459. Положение о Совете по вопросам развития Дальнего Востока, Арктики и Антарктики при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (утв. распоряжением Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 22 марта 2021 года № 26рп-СФ. URL: <http://council.gov.ru/structure/docs/124821/> (дата обращения: 13.04.2024).
460. Положение об Общественном совете при Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. URL: https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/e43/polozhenie_ob_obschestvennom_sovete.pdf (дата обращения: 13.04.2024).
461. Положение об Общественном совете при Министерстве транспорта Российской Федерации. URL: <https://mintrans.gov.ru/ministry/councils/15/regulations> (дата обращения: 13.04.2024).
462. Стенограмма встречи Президента Российской Федерации В.В. Путина с членами Общественной палаты 25.06.2020 // Сайт Президента России, 25.06.2020. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63567> (дата обращения: 22.10.2024).
463. Устав АНО «Цифровая экономика». URL: https://files.data-economy.ru/Docs/ustav_d-economy.pdf (дата обращения: 10.02.2024).
464. Устав Общероссийского общественного движения «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ» (утв. Учредительным Съездом 12.06.2013). URL: <https://onf.ru/about/document> (дата обращения: 03.11.2023).
465. Устав Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» (утв. Учредительным Съездом 17.10.2001). URL: <https://deloros.ru/onas/ustav-dr/> (дата обращения: 03.11.2023).
466. Устав ФКУ «Аппарат Общественной палаты Российской Федерации» (утвержен постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2012 года № 540) // СПС «КонсультантПлюс».