УДК 342.571

*Филиппова Н. А.
Filippova N. A.*

**КОНСУЛЬТАТИВНЫЕ ФОРМЫ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ
В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ADVISORY FORMS OF CIVIC PARTICIPATION IN THE GOVERNMENT
AUTHORITY PERFORMANCE OF CONSTITUENT ENTITIES
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

В статье выявлены причины, требующие позитивного регулирования учета общественного мнения при осуществлении государственной власти в современном российском государстве, определено юридическое содержание консультативных форм гражданского участия в осуществлении государственной власти субъектов Российской Федерации, предложена классификация таких форм по нескольким основаниям, проанализированы региональные практики правового регулирования гражданского участия в осуществлении государственной власти, не имеющие аналогов на федеральном уровне государственной власти.

The paper considers the need for positive regulation of public opinion influence by the government authority of the modern Russian state. The legal content of the advisory forms of civic participation in government authority performance of constituent entities of the Russian Federation is defined. Categorization of such forms by several criteria is proposed. Local practices of legal regulation of civic participation in the governmental authority performance, that have no counterparts on the federal level of government, are analysed.

Ключевые слова: публичная власть, представительная демократия, делегативная демократия, гражданское участие, консультативные формы гражданского участия, учет общественного мнения, российская общественная инициатива, общественные выборы.

Keywords: public power, representative democracy, delegational democracy, civic participation, advisory forms of civic participation, public opinion, the Russian non-government initiative, public elections.

Одна из новейших тенденций в развитии российского конституционного права – освоение и институционализация форм гражданского участия. Второе десятилетие текущего столетия стало периодом, когда именно такие формы публично-правовой активности граждан стали повсеместно закрепляться в законодательстве субъектов Российской Федерации, превращаться из отдельных удачных политических и социальных практик в систему институтов права.

Этой перемене поспособствовал комплекс достаточно разнородных предпосылок. К предпосылкам системного характера можно отнести характерную для российского государства слабость парламентской традиции. В самом деле, история парламентаризма в России насчитывает не столетия (как это характерно для большинства государств Европы), а лишь десятилетия. И первый опыт (Государственный совет и Государственная дума в условиях только начавшего формироваться конституционного строя начала XX в.) и опыт постсоветского конституционного строительства, нашедший отражение в действующей Конституции Российской Федерации, указывают лишь на первые шаги на этом пути. Новейший российский парламент (так же как и его исторический предшественник) не обладает признаками доминирующего или автономного парламента. В субъектах Российской Федерации отсутствие «социальной привычки» к самостоятельно и эффективно действующему парламенту еще более заметно. Ведь переход от советской модели публичного представительства к пар-

ламентской модели в регионах был осуществлен только в конце 90-х гг. XX в. (а дореволюционный опыт земства утрачен) и в основном не столько в силу собственной учредительной активности региональных территориальных сообществ, сколько при решающем воздействии воли федерального законодателя.

В целом отечественная публичная политика остается во власти парадигмы персонализма, и это не может не оказывать заметного влияния на российское конституционное право. Это обстоятельство, как уже отмечалось, способствует формированию в России собственной модели делегативной (а не представительной) демократии [12]. Качества делегативной демократии, выделенные Гильермо О’Доннелом, обусловлены той же причиной, что и в иных государствах догоняющего развития: дефицитом институтов представительной демократии. В делегативных демократиях «президент рассматривается как воплощение нации, главный хранитель и знаток ее интересов, – подчеркивал О’Доннел. – Предполагается, что эта фигура отечески заботится о всей нации, а политической базой президента должно быть движение, которое преодолевает фракционность и мирит политические партии» [8, с. 54].

Противопоставление представительной (институционализированной) и делегативной демократий относительно: в обеих обязателен элемент ответственности публичной власти. Но если для представительной демократии характерны «горизонтальные» отношения ответственности (в том числе парламентский контроль в отношении органов исполнительной власти), то для делегативной в большей мере свойственны «вертикальные» отношения. В частности, учет общественного мнения при выработке публично-властных решений и нередко воздействие на публику, формирование общественного мнения с целью легитимации этих решений.

Особенности современного этапа в развитии российского публичного права удивительным образом резонируют с новейшими тенденциями трансформации публичного представительства в развитых правовых государствах. Комплекс этих тенденций Бернар Манен связал с новым этапом развития представительного правления, а именно, с формированием «аудиторной демократии» [6, с. 273]. Современные системы коммуникаций способствовали восстановлению непосредственной связи между представляемым и представителем, восстановили ценность персонального в публичной политике. И вместе с тем они понизили значение партийной составляющей в избирательном процессе, так как центры изучения общественного мнения (равно как и средства массовой информации) не зависят от политических партий. В результате мы наблюдаем парадокс: «в самых богатых демократиях наблюдается самый низкий уровень численности партий» [6, с. 304].

Таким образом, исследование и учет общественного мнения стали самостоятельными факторами выработки публично-властных решений в современных государствах. А это значит, что необходима легализация (законодательное регулирование) этого процесса.

В доктринах российского конституционного и муниципального права понимание этих новейших тенденций развития систем публичного представительства привело к существенной ревизии категориального аппарата. Во-первых, наряду с формами (институтами) прямой демократии были выделены в качестве обособленных формы (институты) гражданского или общественного участия [9; 10] (участия в осуществлении государственной власти либо отдельных функций государства, иного публичного коллектива [5]; участия граждан в управлении делами государства [11]; участия граждан в осуществлении местного самоуправления [3; 4, с. 123; 7]). Если формы прямой демократии представляют собой юридически закрепленные способы публичного властвования, реализуемого народом или иным территориальным коллективом непосредственно, то формы гражданского участия – лишь способы влияния на власть, осуществляемую публичными (государственными) органами. Во-вторых, сами институты гражданского участия были разделены на две группы по юридически значимому признаку правовых последствий гражданского участия: на формы демократии соучастия и формы консультативной демократии [2]. Учитывая, что в обоих случаях речь идет не об осуществлении власти, но лишь о влиянии на нее, логичнее отказаться от термина «демократия» в принципе. Но целесообразно делить формы гражданского участия на «партисипатор-

ные» (соучастия) и консультативные. В первом случае принятие публично-властного решения невозможно без учета общественного мнения, это обязательный элемент процедуры (например, проведение публичных слушаний при внесении изменений в устав муниципального образования). Во втором случае общественное мнение учитывается факультативно, по усмотрению самого публичного (государственного) органа или должностного лица (общественное обсуждение проекта федерального закона), не ограничивает его усмотрения при реализации властных полномочий.

Развитие федерального законодательства в направлении позитивного регулирования некоторых видов гражданского участия (например, Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов») также стало фактором, способствующим обновлению законодательных практик в субъектах Российской Федерации.

Вместе с тем перечень консультативных форм гражданского участия в осуществлении государственной власти субъектов Российской Федерации остается открытым, а сами эти формы характеризуются разнообразием содержания и юридического оформления; даже их примерный перечень не определен федеральным законодательством так, как это сделано в отношении форм участия в осуществлении местного самоуправления Федеральным законом от 6 октября 2002 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Обзор законодательства субъектов Российской Федерации и практики его реализации позволяет классифицировать консультативные формы гражданского участия в осуществлении государственной власти субъектов Российской Федерации.

По критерию содержания их можно разделить на формы участия:

1) при формировании государственных органов субъекта Российской Федерации и оценке эффективности их деятельности (например, общественный отбор кандидатов на государственные должности в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре и общественный мониторинг эффективности деятельности органов исполнительной власти, осуществляемый в Республике Татарстан);

2) при осуществлении правотворческих полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации (общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов, урегулированное законами Архангельской области, Республики Башкортостан, Забайкальского края, Пензенской области и иных субъектов РФ);

3) при осуществлении управленческих полномочий органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации (формирование консультативных общественных советов при органах исполнительной власти субъектов РФ, что к настоящему времени является повсеместной практикой);

4) при осуществлении полномочий публичного контроля государственными органами субъекта Российской Федерации (в этом случае речь идет о синхронизации функций государственного и общественного контроля: общественный мониторинг, назначение общественных помощников уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, иные формы общественного контроля в субъектах РФ, предусмотренные Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»).

Наряду с этими формами можно выделить такую универсальную форму учета общественного мнения в субъекте Российской Федерации как Российскую общественную инициативу регионального уровня. Особенность этой формы заключается не только в ее универсальности (содержанием такой инициативы может быть и законодательное предложение и решение управленческого характера), но и в специфическом способе ее регулирования и реализации. Российская общественная инициатива легализована Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса „Российская общественная инициатива“». Портал РОИ был сформирован по поручению Президента РФ; экспертную группу по рассмотрению инициатив федерального уровня возглавил

федеральный министр Михаил Абызов. Аналогичным образом инициативы регионального уровня требуют формирования экспертных групп на уровне органов государственной власти субъектов РФ и тем самым оказывают влияние на принятие ими властных решений. Но все же использование этой консультативной формы гражданского участия следует рассматривать как федеральное поручение, а не как результат правотворческой активности органов государственной власти субъектов РФ. Это федеральный проект, реализуемый на трех уровнях публичной власти.

Таким образом, консультативные формы гражданского участия в осуществлении государственной власти субъектов РФ можно разделить и *по критерию учреждающего субъекта*: на реализуемые в качестве федерального поручения и самостоятельные, инициируемые самими субъектами РФ.

По *критерию особенностей процедуры реализации* консультативные формы гражданского участия можно разделить на инициативные и неинициативные. К инициативным, то есть инициируемым самими гражданами, формам можно отнести общественную экспертизу, общественные слушания, если они инициированы гражданами, проведение общественных мониторингов и другие формы (преимущественно формы общественного контроля). К неинициативным формам гражданского участия следует относить общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов, мониторинг общественной оценки эффективности деятельности государственных органов субъектов РФ, «общественные выборы», социологические исследования общественного мнения, взаимодействие с социально-ориентированными общественными объединениями, формирование общественных советов и многие другие формы. Поскольку эти формы имеют достаточную правовую регламентацию и не слишком зависят от общественно-политической активности граждан, их использование представляется более эффективным.

Правовое регулирование консультативных форм гражданского участия осуществляется в субъектах Российской Федерации либо по аналогии с федеральным законодательным регулированием либо исключительно самостоятельно, поскольку учреждение и использование таких форм относится к предметам собственного ведения субъектов РФ. Исключением является, как уже отмечалось, РОИ, а также те формы гражданского участия, которые отнесены федеральным законодателем к формам общественного контроля (федеральный законодатель относит их к предметам совместного ведения).

Рассмотрим особенности правового регулирования некоторых консультативных форм гражданского участия в осуществлении государственной власти субъектов Российской Федерации, регулирование которых осуществляется исключительно региональными нормативными правовыми актами и не имеет аналогов на федеральном уровне организации государственной власти. Наиболее интересным представляется опыт проведения «общественных выборов» и общественного определения приоритетов социального развития субъекта Федерации.

«Общественные выборы» – эта форма консультативного гражданского участия легализована в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в целях привлечения заинтересованных социальных или профессиональных сообществ к назначению руководителей некоторых государственных органов. В период с 2013 по 2016 гг. с использованием процедуры общественного обсуждения и электронного голосования заинтересованной общественности были проведены назначения на должности директоров Департамента культуры, Департамента здравоохранения, Департамента физкультуры и спорта округа, а также Уполномоченного по защите прав предпринимателей в ХМАО – Югре.

Каждый случай «общественных выборов» регулировался специальным распоряжением Губернатора округа, в чьей компетенции и находится соответствующее назначение (Распоряжения Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 9 октября 2013 г. № 676-рг; от 8 февраля 2016 г. № 30-рг; от 10 мая 2016 г. № 108-рг; постановление Губернатора ХМАО – Югры от 11 августа 2016 г. № 96). Согласно упомянутым правовым актам,

формальное наименование процедуры – «учет общественного мнения при отборе кандидатов для назначения на должность».

В случаях назначения директоров департаментов процедура «общественных выборов» включала в себя несколько последовательно реализуемых этапов:

1) размещение объявления о начале, месте и времени приема документов от кандидатов на замещаемую должность (это делает Департамент общественных и внешних связей автономного округа на едином официальном сайте государственных органов автономного округа);

2) выдвижение кандидатов (граждан РФ, соответствующих квалификационным требованиям федерального и регионального законодательства о государственной гражданской службе) в порядке самовыдвижения либо выдвижения общественными объединениями, иными гражданами; на этом этапе кандидаты представляют не только необходимые документы, но и фактически программу повышения эффективности деятельности соответствующего государственного органа;

3) Интернет-голосование за кандидатов; при этом в дальнейшем обсуждении принимают участие лишь те кандидаты, которые были поддержаны 7 % и более от числа проголосовавших;

4) проведение конференции делегатов от муниципальных образований (делегаты представляют профессиональные сообщества), где проходит обсуждение программ кандидатов и голосование по ним;

5) проведение теледебатов, в которых принимают участие два или три наиболее результативных кандидата по итогам голосования на конференции делегатов от муниципальных образований;

6) новое голосование по этим кандидатурам представителей профессионального сообщества, экспертов, депутатов Думы ХМАО – Югры, членов Общественной Палаты округа, заинтересованных граждан; голосование при этом опять проводилось в режиме электронного голосования;

7) предоставление программ наиболее результативных кандидатов и результатов голосования по ним Главе субъекта РФ, для принятия самостоятельного решения о назначении на должность.

При назначении на должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ханты-Мансийском автономном округе в 2016 г. формы общественного обсуждения определяет само сообщество предпринимателей; информация была размещена на сайте департамента экономического развития округа; на рассмотрение Губернатора были направлены кандидатуры всех заявленных кандидатов, прошедших проверку необходимых документов. Фактически осуществлялся только общественный отбор кандидатов. Но, как показывает опыт Югры, не всегда «общественные выборы» эффективны. Так, в 2016 г. бизнес-омбудсмен в округе был назначен только с третьей попытки (кандидатура первого лидера общественного отбора не была согласована с федеральным уполномоченным по защите прав предпринимателей, чего требует федеральное и региональное законодательство; по итогам вторых «общественных выборов» решение также не было принято в связи с возникшими сомнениями относительно чистоты электронного голосования) [1]. И это еще раз указывает на консультативную природу такого гражданского участия: общественное мнение не обязывает главу субъекта к принятию конкретных кадровых решений (и не снимает с него публично-правовой ответственности за назначение), но лишь обеспечивает репрезентативность самого выбора.

Общественное определение «публичных приоритетов» – социальных задач, признающихся «группой или обществом в качестве наиболее неотложных, требующих первоочередного решения» (абзац 7 п. 1.3 Положения о порядке организации учета общественного мнения при принятии и реализации органами исполнительной власти Республики Татарстан и органами местного самоуправления нормативных правовых актов Республики Татарстан и

муниципальных правовых актов, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 19 марта 2007 года № 90). Результатом такого общественного участия является формирование Реестра публичных приоритетов, т. е. перечня актуальных публичных приоритетов, включающего в себя информацию о категориях и доле населения, определившей приоритет, степени его значимости, отраслевой специфике, а также о том органе публичной власти, который ответственен за его реализацию.

Основным инструментом определения публичных приоритетов в Татарстане выступают социологические исследования, проводимые Центром экономических и социальных исследований Республики Татарстан при Кабинете Министров Республики Татарстан. Характерно, что план проведения социологических исследований согласуется с Общественной палатой Республики и Президиумом Совета муниципальных образований Республики Татарстан.

Сходные задачи решаются и в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, но в ином правовом режиме. Здесь механизм общественного обсуждения используется для коррекции уже принятых целевых программ развития (в качестве примера можно привести Распоряжение Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 30 апреля 2014 г. № 241-рг «О порядке учета общественного мнения при подготовке изменений в Государственную программу „Обеспечение доступным и комфортным жильем жителей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в 2014–2020 годах“»).

Впрочем, типичной остается ситуация, когда в субъекте Федерации используются консультативные формы гражданского участия, аналогичные таким формам, которые уже опробованы на уровне федеральной государственной власти.

Литература

1. В Югре провалились повторные выборы бизнес-омбудсмена // URA.ru. 2016. URL: <http://ura.ru/news/1052253556> (дата обращения: 07.01.2017).
2. Васильева С. В. Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 2–7.
3. Жадобина Н. Н. Некоторые проблемы правового регулирования участия граждан в осуществлении местного самоуправления // Инновационная наука. 2016. № 5 (2). С. 223–230.
4. Игнатюк Н. А., Павлушкин А. В. Муниципальное право России : учеб. М. : Юстицинформ, 2007. 312 с.
5. Комиссарова Е. Л. Фомы участия граждан в правотворчестве современной России // Вестн. Кемер. гос. ун-та. 2015. Т. 2. № 4. С. 236–241.
6. Манен Б. Принципы представительного правления. СПб. : Изд-во Европ. ун-та в СПб, 2008. 323 с.
7. Михайлов С. Е. О некоторых вопросах реализации права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления (опыт Республики Марий Эл) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 74–77.
8. О’Доннел Г. Делегативная демократия // Пределы власти. 1994. № 2/3. С. 52–69.
9. Платонова Д. В. Гражданское участие и информационное участие (к определению понятий) // Вестн. МГУ. Сер. 10 : Журналистика. 2006. № 1. С. 96–111.
10. Руденко В. Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности // Политическая экспертиза : журн. ПОЛИТЭКС. 2006. Т. 2. № 3. С. 143–155.
11. Тепляшин И. В. Формы участия граждан в управлении делами государства: классические, перспективные и допустимые // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 18–21.
12. Филиппова Н. А. Новые институты гражданского участия в России как национальный вариант делегативной демократии // Науч. ежегодник Ин-та философ. и права УрО РАН. 2013. № 2. С. 101–114.