

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
Кафедра конституционного и муниципального права

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ  
В ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ  
ЗАИМСТВОВАНИЯ

Заведующий кафедрой  
д-р юрид. наук, профессор

 Г.Н. Чеботарев  
6 декабря 2018 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(магистерская диссертация)

ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ  
ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Правовая организация деятельности органов  
публичной власти»

Выполнил работу  
студент 3 курса  
заочной формы обучения



Харитонов  
Кирилл  
Станиславович

Научный руководитель  
д-р юрид. наук, профессор



Чеботарев  
Геннадий  
Николаевич

Рецензент  
Депутат Государственной Думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации, член  
комитета по физической  
культуре, спорту, туризму и  
делам молодежи



Кувшинова  
Наталья  
Сергеевна

г. Тюмень, 2018

## СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ .....	3
ВВЕДЕНИЕ .....	4
<b>ГЛАВА 1. ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО – ПРАВОВОЙ АСПЕКТ.....</b>	<b>17</b>
1.1. Понятие и содержание правовой категории «общественное участие» .17	
1.2. Классификация форм и уровней участия граждан в деятельности органов власти.....	30
<b>ГЛАВА 2. ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....</b>	<b>45</b>
2.1. Гражданская законодательная инициатива как элемент участия в работе законодательных органов власти субъектов Российской Федерации.....	45
2.2. Молодежный парламент при законодательном органе власти субъекта Российской Федерации: на примере Тюменской области.....	57
2.3. Функции общественных советов в повышении эффективности деятельности органов власти в субъектах Российской Федерации.....	73
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	89
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ.....	96

## **СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ**

**Конституция РФ** – Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7 – ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2 – ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11 – ФКЗ)

**МП** – Молодежный парламент

**РФ** – Российская Федерация

**ФЗ** – Федеральный закон

**ФКЗ** – Федеральный конституционный закон

**гл.** – глава

**ст.** – статья

**ч.** – часть

**п.** – пункт

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** В современное время все чаще наблюдается общественная потребность в организации по принятию участия в законотворческом процессе, так как в данной сфере в основе обоснования должны быть заложены оценки и предпочтения «лиц, в интересах которых принимается решение», полученные на основании опросов, социологических исследований. Общественное участие в деятельности законодательных органов власти в субъектах России или в региональном законотворческом процессе осуществляется через такие институты, как гражданская законодательная инициатива, в форме общественных законодательных инициатив, экспертиз проектов законов.

Как подчеркнул в своем Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин, «мы должны поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни»<sup>1</sup>.

Важность и активная позиция граждан в общественном участии в деятельности законодательных органов власти позволяет создавать прозрачные для всего общества процедуры подготовки законов, которые, прежде всего, направлены на удовлетворение потребностей в оптимальном нормативном регулировании общественных отношений.

В современном обществе существует необходимость в активизации участия граждан в создании законов, необходимость организовать реальную возможность инициирования и подготовки законопроектов, которые будут соответствовать приоритетам социальных групп нашего населения.

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию / Российская газета. 13 декабря. 2013.

Совершенствование и распространение правовых гарантий общественного участия граждан в законодательной деятельности будет выступать государственной поддержкой повышения гражданской активности населения страны.

На сегодняшний день мы усматриваем актуальность данной темы не только на федеральном уровне, но и на уровнях субъектов федерации. Так, как с 2003 года уже начали происходить изменения самого способа федерального регулирования большинства общественных процессов. Уже сейчас сократился региональный «законодательный минимум» в большинстве субъектах страны. Существует необходимость определить перспективы развития общественного участия граждан в деятельности законодательных органов власти субъектов России.

#### **Цели и задачи исследования.**

**Цель диссертационного исследования** заключается в рассмотрении института общественного участия в деятельности законодательных органов власти субъектов Российской Федерации, в формировании обоснованных предложений, которые направлены на совершенствование действующего механизма общественного участия в деятельности законодательных органов государственной власти субъектов РФ.

Для достижения поставленной цели были поставлены и сформулированы следующие задачи, требующие своего решения в процессе исследования:

- проанализировать и рассмотреть такую правовую категорию как «общественное участие»;
- провести классификацию форм и уровней участия граждан в деятельности законодательных органов власти;
- проанализировать структуру правового механизма общественного участия в деятельности законодательных органов власти субъектов Российской Федерации;

- изучить институт гражданской законодательной инициативы как элемента участия в работе законодательных органов власти субъектов Российской Федерации;

-на примере Тюменской области рассмотреть Молодежный парламент при законодательном органе власти субъекта Российской Федерации – Общественная молодежная палата при Тюменской областной Думе;

- определить функции общественных советов в повышении эффективности в деятельности органов власти в субъектах Российской Федерации;

- выработать обоснованные пути совершенствования механизма общественного участия в деятельности органов государственной власти в субъектах Российской Федерации.

#### **Объект исследования.**

**Объектом диссертационного исследования** выступает совокупность конституционно – правовых отношений, складывающихся в сфере общественного участия в деятельности законодательных органов власти Российской Федерации.

**Предметом магистерского исследования** выступают нормы действующего законодательства в сфере общественного участия в деятельности органов законодательной власти, а также научные теоретические работы и труды по исследуемой теме, позиции научных деятелей, включая зарубежную литературу.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составляют положения общенаучного диалектического метода познания действительности в конституционно – правовой сфере. При решении поставленных задач в работе были использованы различные частно-научные методы исследования, такие как: историко-правовой, сравнительно-правовой, системно-структурный, формально-логический и др.

Общенаучный диалектический метод исследования позволил рассмотреть общественное участие граждан в деятельности законодательных

органов власти субъектов Российской Федерации с позиции инвариантной сущностной основы, раскрыл возможность обосновать приоритеты различных форм общественного участия с учетом тенденций развития Российской Федерации как демократического государства, основывающийся на принципе прозрачности органов государственной власти.

Всесторонний анализ рассматриваемых явлений правового действительности predetermined необходимость изучения их в процессе развития и современного состояния. Использование различных методов, включая синтез полученных результатов диссертации, позволили дать характеристику формам общественного участия в деятельности законодательных органов власти субъектов РФ с позиции их внутреннего нормативного содержания, выявить минусы и плюсы правового регулирования и сформулировать пути и предложения по устранению недостатков.

Специальные методы научного познания раскрыли возможность исследовать объект во взаимосвязях и взаимозависимостях, сделать обобщение и выводы диссертационного исследования. Достижению поставленной цели способствовал и сравнительный метод, так как на его основе были проанализированы действующие акты, которые регулируют институт общественного участия в деятельности законодательных органов власти субъектов Российской Федерации, были выделены общие и особенные положения действующего законодательства в данной сфере исследования.

Изучение такого сложного и многостороннего явления, как общественное участие, предполагает использование междисциплинарного метода познания, который заключается в изучении вопросов с позиций как юридической науки (теории права, конституционного, муниципального и др.), так и других сфер гуманитарного познания (политологии, социологии, государственного управления), позволяющие рассмотреть научные проблемы с различных точек зрения и определить направление правового развития

механизма общественного участия в деятельности органов государственной власти в субъектах РФ.

**Теоретической основой диссертационной работы** послужила специальная юридическая литература, посвященная выбранной тематике исследования. Современные достижения науки конституционного права, общей теории права, политологии, социологии, посвященные проблемам сущности и содержания общественного участия, различным аспектам форм и уровней участия граждан в деятельности законодательных органов власти.

Теоретическую основу диссертационной работы составили научные работы и учебные пособия следующих авторов:

С.А. Авакьян, Р.Э. Арутюнян, А.А. Бачаев, С.С. Важнов, Т.И. Виноградова, В.В. Гриб, С.В. Васильева, Ф.И. Долгих, И.А. Коннов, Е.А. Коваленко, А.В. Кочетков, М.А. Липчанская, А.А. Мерзляков, С.В. Маркиянов, Е.Е. Никитина, И.В. Орлова, Л.Г. Рагозина, С.А. Ревякин, А. Сунгуров, И.А. Скалабан, И.В. Тепляшин, И.А. Иванова, Г.Н. Чеботарев, С.А. Широбоков.

**Эмпирическую основу исследования** составили социологические материалы по практической реализации общественного участия в деятельности законодательных органов власти субъектов Российской Федерации, а также статистические научные источники, социологические исследования, публикации в средствах массовой информации.

**Нормативную базу** по исследуемой теме составили: Конституция Российской Федерации, внутригосударственные нормативно – правовые акты, акты субъектов Российской Федерации.

**Научная новизна магистерской работы обусловлена** тем, что автором диссертации осуществлено целостное исследование правового института общественного участия, а также его особенностей в деятельности законодательных органов власти в субъектах Российской Федерации. Настоящая работа представляет собой комплексное исследование правового



института общественного участия в законодательных органах власти в субъектах Российской Федерации с позиции его совершенствования.

Впервые в рамках диссертационного исследования осуществлен комплексный научный теоретико – правовой анализ категории «общественное участие», с помощью системного и сравнительного методов изучено соотношение таких правовых конструкций как «общественное участие», «гражданское участие», «политическое участие», «социальное участие».

В контексте познания юридического значения и с учетом общеупотребительного обозначения и понимания термина «участие» в магистерской диссертации сформулировано определение понятия «общественное участие» в рамках темы исследования и предложены основные составляющие (компоненты) данной конструкции.

Впервые особое внимание в диссертации уделяется исследованию положения и роли Молодежного парламента при законодательном органе власти субъекта Российской Федерации. В качестве примера анализируется Общественная молодежная палата при Тюменской областной Думе.

Существенную новизну работы составляют предложения по совершенствованию механизма общественного участия в деятельности органов государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Данное исследование позволило диссертанту сделать ряд предложений по совершенствованию российского законодательства, что подтверждается следующими выносимыми на защиту положениями:

1. Комплексный системный анализ нормативных правовых актов, юридической литературы, результатов социологических исследований, политологической литературы, содержащих социально – правовую конструкцию «общественное участие», позволило сформулировать определение понятия «общественное участие в деятельности законодательных органов власти» под которых предлагается понимать активную деятельность граждан, направленную на реализацию

конституционного права на участие в управлении делами государства, с помощью институтов гражданского общества.

2. В диссертации выделяются основные принципы общественного участия:

- принцип ясной цели. Обосновывается, что цель должна быть сформулирована ясно и четко, т. е. на постановку и указание проблемы, и ее решение. К примеру, может быть сформулировано «общественное обсуждение по оценке влияния .... (указание объекта)».

- принцип альтернативности. Данный принцип должен при общественных обсуждениях иметь основную составляющую, поскольку без альтернативы, т. е. выбора, невозможно рассматривать и само «участие в принятии решения».

- принцип достоверности информации. Без достоверности информации выступает факт манипулирования. Также без данного принципа исключается и важный компонент «экономический эффект участия», что может вызывать и социальные конфликты.

- принцип «обратной связи». Общественное участие подразумевает под собой двусторонний обмен информацией. Участие граждан должно быть реализовано не только в одностороннем порядке, так как общественность должна высказать свои предложения. Тогда как далее должно быть реальное анализирование высказанных мнений, замечаний, для того, чтобы они могли повлиять на то или иное решение.

- принцип обучения участию. Информирование граждан не является полноценным фактором для участия. Важно, чтобы общество понимало и имело представление о всех процедурах, которые они могут реализовать. Важными составляющими данного принципа являются: разъяснение принципов, процедур, действующего законодательства, всего механизма общественного участия.

- принцип открытости. Весь процесс общественного участия должен быть открытым, с реальной поставленной целью. Вся документация также должна быть открыта.

- принцип приоритета прав и ответственности. Данный принцип обусловлен тем, что ответственность за решение не может быть возложена на тех лиц, которые не обладают достаточными правами в процессе принятия решения. Следовательно, на «общественное мнение и решение» ссылаться не могут, так как это лишь учет мнения. Однако, с другой стороны «общество» должно понимать свою социальную ответственность, в том числе моральную.

- принцип рациональности. Строгое соблюдение действующего законодательства, теоретическая и методологическая база, постоянное повышение компетенции.

Данные принципы общественного участия нацелены на качественный, добросовестный процесс вовлечения граждан. Можно предположить, что данные принципы необходимо закрепить и на локальных уровнях под названием «свод принципов общественного участия».

3. В магистерской диссертации выделяются основные компоненты общественного участия:

- Компонент информированности, так как граждане должны быть информированы о стадиях разработки проектов, информированы и о возможности участия;
- Компонент сбора и оценки мнений граждан, потому что существует необходимость оценивать отношение граждан к проекту, их восприятие, предпочтения, комментарии;
- Компонент доступности понимания механизма принятия решений, включая доступность осознания той или иной проблемы.

4. С точки зрения системного подхода были выделены основные три модели по степеням влияния граждан на принимаемые решения:

- Первая модель представляет собой отсутствие участия.

Обосновывается данное название тем, что в данной модели гражданин не является активным субъектом, наоборот он выступает потребителем решения государственного органа. Основная цель такого участия – это не вовлечение граждан в процесс планирования, разработки, принятия решения, а пассивное «обучение», «убеждение» в том факте, что принятие решения выступает оптимальным, а весь этот процесс не является прозрачным и открытым.

- Модель «символического» участия. В данной модели граждане в большинстве своем информируются и выступают пассивными участниками консультаций. Однако в отличие от первой модели, в данной модели присутствует прозрачность принимаемых решений, но также нет системных каналов обратной связи или легитимных механизмов, гарантирующих учет собранных мнений при принятии того или иного решения. Данная модель характеризуется альтернативным характером принимаемых решений. Символическое участие – такой метод вовлечения граждан, которому присуще: распространение листовок, газет, показ фильмов, агитационных материалов, реклама СМИ. Также в более активной модели могут быть: проведение опросов, исследований, консультационных встреч.

- Самая основная модель – реальное влияние граждан. Так как в модели реального вовлечения граждан – граждане выступают активными участниками процесса с властной переговорной позицией. Органы власти воспринимают граждан как партнеров в разработке и принятии решений, могут также делегировать им ряд функций, к примеру, граждане могут в какой – то степени выступать от имени власти. В развитой модели реального участия граждане имеют превалирующие полномочия и в процедуре принятия решения и в процедуре мониторинга.

5. Выделены основные стадии реализации гражданской законодательной инициативы в Тюменской области:

Первая стадия представляет собой решение о выдвижении гражданской законодательной инициативы и разработка проекта закона Тюменской области.

Вторая стадия – это непосредственно сбор подписей граждан.

Третья стадия – это внесение в Тюменскую областную Думу проекта закона Тюменской области и подписных листов с подписями граждан.

Четвертая стадия – это проверка в Тюменской областной Думе проекта закона Тюменской области, документов к нему и подписных листов на соответствие их требованиям действующего законодательства.

И заключительная, последняя стадия - рассмотрение Тюменской областной Думой проекта закона Тюменской области, внесенного в порядке гражданской законодательной инициативы.

6. В магистерской диссертации доказывается необходимость и обоснованность внесения изменений в Закон Тюменской области «О гражданской законодательной инициативе в Тюменской области» в связи с тем, что на настоящий момент в Тюменской Областной Думе так и не был одобрен ни один законопроект в рамках действия вышеуказанного закона.

Обосновано то, что необходимо учитывать современную «интернетизацию общества», а также в целях совершенствования действующего законодательства предлагается внести изменение в закон Тюменской области «О гражданской законодательной инициативе в Тюменской области» в части сбора подписей граждан в количестве двух тысяч через интернет-ресурс «Российская общественная инициатива», созданный по указу Президента России от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

Так как на данном Интернет-ресурсе используется Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА) — информационная система позволяющая идентифицировать пользователя оставляющего подпись, её

можно назвать «электронным паспортом» гражданина и авторизоваться на сайте «Госуслуги».

7. В работе аргументировано, что организованная и действующая в Тюменской области Общественная молодежная палата при Тюменской областной Думе, несмотря на свою положительную динамику работы, нуждается в стимулировании и поддержке такого «молодого» института.

Предложено принять следующие меры, которые связаны с необходимостью предусмотреть обязательное обучение молодых парламентариев законотворческой деятельности и реализации совместных проектов молодёжных парламентов разных территорий – субъектов России; популяризировать известность молодежного парламента среди самой молодёжи через СМИ, так как большая часть среднестатистической молодёжи не знает о существовании такого органа; наделить правом законодательной инициативы региональный Молодежный парламент, данная практика уже действует в 11 регионах страны и имеет свои положительные результаты; создать консультативные группы на базе молодежных парламентов субъектов Федерации, состоящих из двух частей - мобильной и стационарной или по-другому Экспертные советы при Молодежном парламенте в субъектах России.

**Теоретическая и практическая значимость работы** заключается в обосновании комплексного подхода к проблеме изучения и совершенствования общественного участия граждан в деятельности законодательных органов власти субъектов Российской Федерации.

Теоретическая значимость работы определяется научным обоснованием положений, не нашедших достаточного отражения в конституционно – правовой доктрине, в действующих нормативных правовых актах и практике деятельности органов законодательной власти и местного самоуправления.

Предложенные в диссертационном исследовании теоретические выводы и обобщения могут быть использованы для дальнейшего

теоретического изучения проблем общественного участия граждан в законодательных органах, а также публикациях учебного характера по курсу конституционного права России.

Практическая значимость исследования заключается в разработке и обосновании предложений, которые направлены на совершенствование правовой регламентации общественного участия граждан, гражданской законодательной инициативы. Изложенные в магистерской диссертации положения могут найти применение, как в правотворческой деятельности, так и в практике законодательных органов, а также в учебном процессе юридических вузов при преподавании конституционного права России, спецкурсов, которые ориентированы на изучение прав и свобод человека и гражданина.

#### **Апробация результатов исследования.**

Результаты исследования отражены в двух научных работах автора, выступлении с докладом на конференции. Статья под названием «Эффективен ли в России институт молодежного парламентаризма?» опубликована в Сборнике научных статей под названием «Мультикультурное научное пространство в России» в выпуске № 4, в 2017 г.

Также статья под названием «Общественные советы как форма общественного участия в деятельности законодательных органов власти и элемент гражданского общества (на примере Тюменской области)» опубликована в Сборнике по итогам Международной научно – практической конференции «Конституционализация общественного участия граждан в управлении делами государства» в 2018 г.

Ключевые положения были сформулированы в докладе на тему «Общественные советы как форма общественного участия в деятельности законодательных органов власти и элемент гражданского общества (на примере Тюменской области) на Международной научно – практической конференции «Конституционализация общественного участия граждан в

управлении делами государства» на секции «Общественный контроль за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления» проходившей в Тюменской областной думе 19 октября 2018 года.

**Структура диссертации** обусловлена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединивших пять параграфов, заключения и списка литературы.



## **ГЛАВА 1. ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО – ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

### **1.1. Понятие и содержание правовой категории «общественное участие»**

Вопросы общественного участия в деятельности законодательных органов власти субъектов Российской Федерации становятся на данный момент все более актуальными по причине развития гражданского общества и внедрения новых информационных технологий. Повышение правовой грамотности и социальной ответственности населения приводит к все большей заинтересованности в разных аспектах реализации общественного участия в органах законодательной власти.

Для полного понимания и углубленного рассмотрения темы диссертационного исследования необходимо проанализировать различные позиции понятийно – категориального аппарата сущности термина «общественное участие».

В целом, при изучении данного вопроса необходимо подчеркнуть, что в науке конституционного права по сей день, так и не сложилось единообразия в определении правовой дефиниции общественное участие.

Понятие «участие» в целом выступает дискуссионным термином и трактуется различным путем. Одни авторы при исследовании схожих, смежных областей общественных отношений употребляют и такие термины как: гражданское, общественное, социальное, горизонтальное, политическое, индивидуальное, вертикальное участие. Для осмысления данного понятия необходимо проанализировать теоретико – методологическую составляющую термина «общественное участие».

Обратимся и к зарубежным исследованиям, так как в зарубежной правовой и социальной сфере за долгие годы различных видов участия и социологами, политологами разных школ сохранен большой опыт анализа

такого явления как общественное участие. Изначально термин общественное участие зародился в американских социологических исследованиях: теории гражданского общества, прикладных сферах и практиках. В 20 веке теоретические исследования в данной области стали систематическими. Одним из первых автором исследования стал С.А. Андерсон.<sup>1</sup>

Необходимо выделить работу Берната Барбера «Апатия масс» и добровольное социальное участие в Соединенных Штатах»<sup>2</sup> где автор выделяет особенности и перспективы развития ассоциаций и неформальных видов общественного и гражданского участия в стране. Главный вектор его работы направлен на исследование участия в деятельности местного общества, в аспектах анализа типов семей, социальных ступеней, гендерной принадлежности и типа характера участия в жизни как сельского, так и городского поселения. На основе своего анализа, в работе Барбер Р. приходит к выводу о том, что главными факторами, которые стимулируют рост общественно – гражданского участия, включая его широкое распространение в общественной жизни – это достижение определенного социального статуса, развитие в расселении трудового насаждения и связи между типами сообщества.

Дж. Ф. Шмидт, В.С. Рохер в своем исследовании «влияние типа семьи на социальное участие» обосновали прямую зависимость в характерах семьи и типа формальных организаций, который соединяют соседей в сообществе, прямую зависимость в формальные и неформальные виды общественного участия. В базисе их исследования были положены следующие количественные составляющие: знакомые соседи, друзья респондента, частота визитов, добровольческие организации.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Anderson W.A., Arnold C. The pattern of Social Activities in a High Participation Group, *Rural Sociology* 4 (1939). P. 468.

<sup>2</sup> Barber B. "Mass apathy" and voluntary social participation in the United States. Reprint of the author's thesis, Harvard, 1948. (Препринт 1980). 292 с.

<sup>3</sup>Schmidt John Frank, Rohrer Wayne C. The Relationship of Family Type to Social Participation // *Marriage and Family Living*, Vol. 18, №. 3 (Aug., 1956). P. 230.

Далее в 50-60-х годах данное изучение было обусловлено демографическими факторами, экономическим благополучием и типами общественного, социального участия в различных средах: городская, сельская. Причинами исследования послужили правительственные программы, которые были направлены на решение вопросов нищеты и расовых проблем. В данном изучении было отмечено следующее: характер и формы общественного, социального участия напрямую в зависимости от национальных, этнических признаков, территории, возраста, гендерных признаков, тип поселения – городское, сельское.<sup>1</sup>

В данный период отмечалось и то, что в анализе проблем участия, а точнее общественного участия, основная концентрация в литературе направлена на одном типе активности: участие субъекта в деятельности формальных организаций. Ученые отмечали, что в таком изучении остались без внимания и проигнорированы такие формы участия, как дружеские круги, неформальные объединения, однако они должны быть также изучены в вектора анализа, включая характер влияния формальных и неформальных форм участия между собой<sup>2</sup>.

Существуют позиции, согласно которым общественное участие определяется через отношения по использованию и распределению властных полномочий. Так, Ш.Р. Арнштейн определяет гражданское участие синонимом гражданской власти, согласно его позиции гражданское участие – это такое распределение власти, которое позволяет неимущим гражданам, исключенным в настоящее время из политических и экономических процессов, постепенно приобщиться к ним в будущем<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Putnam, R., *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. Simon and Schuster/ New York, 2000. pp.88.

<sup>2</sup> Бачаев А. А. Неформальные молодежные объединения как социальное явление // Молодой ученый. 2015. №1. 510. [Электронный ресурс] - URL <https://moluch.ru/archive/81/14759/> (дата обращения: 06.05.2018).

<sup>3</sup> Arnstein, S.R. A Ladder of Citizen Participation / S.R. Arnstein // *Journal of the American Institute of Planners*. 1969. Vol.35. № 4. pp.224.

С. Верба рассматривает участие как действия тех, кто формально не имеет право принимать решения, по влиянию на поведение тех, кто наделен такими полномочиями.<sup>1</sup>

Существуют и иной подход к определению понятия участие. Так ряд авторов рассматривают данную терминологическую дефиницию через процессный подход.

Приведем пример.

А. Коган, Д. Херцберг склоняются к тому, что гражданское участие выступает процессом, представляющий физическим лицам возможность влиять на государственные решения. Для К. Хеллера, А. Вандерсмана участие – это процесс, через который люди могут участвовать в принятии решений по затрагивающим их институты, программы<sup>2</sup>.

В широком смысле слова участие – это процесс, в течение которого отдельные лица, группы и организации могут получать консультацию, иметь возможность принимать активное участие в проекте или программе деятельности, а в узком смысле участие выступает как один из этапов данного процесса.

Д.Л. Крейтон проводил исследование, в ходе, которой были обобщены теоретические познания и практические в аспекте постановки цели дать определение общественного участия. По его мнению, участие необходимо рассматривать как непрерывный процесс и определять общественное участие как процесс, через который общественные интересы, потребности и ценности включаются в правительственные и корпоративные решения.

Если обратиться к российским исследователям, ученым и правоведам, то к рассмотрению дефиниции общественное участие они приступили лишь в 90-е гг. 20 века, тогда и были проведены серьезные исследования.

---

<sup>1</sup> Verba, S. Democratic Participation / S. Verba // Annals of the American Academy of Political and Social Science. 1967. Vol. 373. pp. 53.

<sup>2</sup> Heller, K. Psychology and community change: Challenges of the future / K. Heller and etc. 2<sup>nd</sup> edition. Homewood, IL: Dorsey. 1984. 420 p.

Важный вклад в понимание общественного участия в России были разработаны в Санкт – Петербурге в гуманитарно – политическим центром «Стратегия». По мнению А.Ю. Сунгурова термин «гражданское участие» и «общественное участие» выступают близкими по-своему внутреннему смыслу. В своей работе, написанной в соавторстве с Т.И. Виноградовой, под общественным участием авторы понимают участие некоммерческих организаций и отдельных жителей в обсуждении и принятии решений органами власти, в большинстве – на местном уровне, включая контроль за их выполнением.<sup>1</sup>

Необходимо отметить исследования термина общественное участие и его всевозможных интерпретаций в российской науке такими учеными как: Е.А. Коваленко, Е.Е. Гришина, Л.Г. Рагозина, М.А. Пороховская. Согласно их позиции, российские авторы не совсем различают термины «общественное участие» и «гражданское участие» в отношении граждан при взаимодействии их с государством в социальной сфере.

С методологической точки зрения при определении субъектности общественного участия<sup>2</sup> авторы определяют его как взаимодействие граждан (или организованной общественности) с государством или его структурными элементами.<sup>3</sup>

Так, С.В. Васильева определяет общественное участие как управление для самих себя или самоуправление в рамках участия в общественно – полезной деятельности.<sup>4</sup>

И.А. Скалабан пишет: «... условием ситуативной практики общественного участия выступает общественный интерес. Участие

---

<sup>1</sup> Виноградова Т.И. «Граждане и власти — на пути к сотрудничеству: общественное участие как фактор повышения качества бюджетных услуг». В книге: На пути к публичной политике: 10 лет Стратегии. СПб. Норма. 2003. 77 с.

<sup>2</sup> Коваленко Е.А. Участие общественных коллегиальных органов управления в социальных услугах. Российский и зарубежный опыт. М.: Дело, 2014. 161 с.

<sup>3</sup> Коваленко, Е.А. Там же. С. 36.

<sup>4</sup> Васильева С.В. Типология демократии: к вопросу о реальном наполнении системы осуществления гражданами власти и их участия в управлении делами государства [Электронный ресурс] / Высшая кола экономики. URL: <http://docplayer.ru/42699379-Tipologiya-demokratii-k-voprosu-o-realnom-napolnenii-sistemy-osushchestvleniya-grazhdanami-vlasti-i-ih-uchastiya-v-upravlenii-delami-gosudarstva.html> (дата обращения 16.07.2018).

осуществляется путем объединения индивидов в сообщества различной степени формализации. Следовательно, гражданское общество состоит из формализованных и неформализованных объединений и ассоциаций.

Данный подход к пониманию феномена участия не коррелирует с большинством исследований российских и зарубежных ученых. Основные отличия частично содержатся в субъектах участия, в его направленности. По-другому говоря: «кто участвует?» и «на что данный вид участия направлен?».

Общественное участие выступает объектом междисциплинарного рассмотрения. Самые первые исследования в данной сфере были изначально проведены социологами, а в настоящее время общественное участие в развитии государства выступает предметом исследования целого ряда наук: социологии, психологии, правоведения, юриспруденции, экономики, финансов и других.

Изучение такого социального явления как общественное участие в 70-х – нач. 80-х гг. было продолжено в контексте анализа проблем сообщества при интерпретации общественной деятельности в сообществах под влиянием радикальных подходов и было рассмотрено как расширение классовой борьбы.

В политической системе при формировании идентичности и разделения стратегий, было направление на развитие социальных перемен, на увеличение роли политического влияния общин на местное самоуправление. Внимание ученых и исследователей в этой области были также направлено на такие виды участия как: благотворительность, социальная служба.

В современной западной литературе, особенно за последние десять лет, данная проблематика так и не потеряла своей актуальности, даже отмечается наибольшая активность ее изучения, возрастание интереса к феномену общественного участия, как среди исследователей, так и среди практиков. Вопросы общественного участия рассматриваются как часть предметного поля исследований, осуществляемых в рамках изучения социальных сетей,

социального капитала, социальной идентичности, проблем местных сообществ, партнерства, гражданского общества и т.д.

Влияние новых подходов к осмыслению феномена общественного участия, появления и осмысления новых социальных практик сегодня в сфере исследований, посвященных проблемам общественного участия: активная дифференциация проблематики участия, выделение отдельных его видов в самостоятельные направления исследования. Как самостоятельные направления исследований проблем общественного участия в современной западной литературе изучается политическое, гражданское, общественное, индивидуальное, горизонтальное, вертикальное участие, участие в городской жизни, жизни сообщества и т.д.

Даже учитывая наличие многочисленных работ, на сегодняшний день сам термин «участие» используется западными авторами в разных контекстах и наполняется разным содержанием. Недостаточно изучен сам феномен участия, нет четкого разделения между ключевыми его видами: политическим, гражданским, общественным, социальным.

Можно отметить следующую тенденцию: чем более организованный и институционально оформленный характер носит та или иная форма участия, чем сильнее в него вовлечены формализованные субъекты, использующие легитимно оформленные технологии (участие в выборах, демонстрациях, деятельности конкретных комитетов и ассоциаций и т.д.), тем меньше разночтений и интерпретаций в исследовательской литературе оно содержит, тем более однозначно характеризуется.

И наоборот. В этом плане наибольшее разночтение наблюдается при описании горизонтальных, неформализованных и слабо институционализированных форм участия<sup>1</sup>.

Нет единства и в понимании соотношения указанных выше видов участия между собой, а также присущих им форм.

---

<sup>1</sup> Платонова Д.В. Социальная сущность и формы участия аудитории в деятельности СМИ: Автореф. дис. ... канд. филол. наук. М., 2007. 19 с.

В своей работе Г.Н. Чеботарев указывает на то, что «термин «участие» широко используется в зарубежной литературе. Основанием его применения является Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 25 которого регулируется право на участие «в ведении государственных дел»<sup>1</sup>. В некоторых ненормативных международно-правовых документах можно встретить определение понятия «общественное участие». Например, в Межамериканской стратегии для продвижения общественного участия в процессе принятия решений по вопросам устойчивого развития, принятой Межамериканским Советом по интегративному развитию в 2000 году, понятие «общественное участие» определяется следующим образом. Это «процесс, при котором в рамках диалога между правительством и гражданским обществом устанавливается партнерство, происходит обмен информацией, и имеет место прочее взаимодействие в целях разработки, исполнения и оценки проектов, программ и стратегий развития, и который требует вовлечения и приверженности всех заинтересованных сторон, включая, помимо прочих, малообеспеченные и традиционно обособленные группы, особенно расовые и этнические меньшинства».<sup>2</sup>

Термин общественное участие пришло к нам в русский язык из английского, и означает носителей интересов, группу лиц, заинтересованных по отношению к конкретной программе действий, способных оказать содействие или противодействие данной программе.

В различных исследованиях индикатором общественного участия может выступать участие как в различных формах политической деятельности (политическое участие), так и в общественном труде, включая благотворительную и волонтерскую деятельность, вовлеченность в социальные сети сообщества (социальное участие) и т.д. Следовательно, опираясь на современные работы российских и зарубежных исследователей,

---

<sup>1</sup> Чеботарев Г.Н. Общественное участие граждан в осуществлении публичной власти / Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 6. 1076 с.

<sup>2</sup> Inter – American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision Making for sustainable Development. Organization of American States, Inter – American Council for Integral Development, OEA/ Ser. W/ 5.CDI/Doc.25/00,20 April, p.2.



уточняя содержание наиболее часто упоминаемых видов участия: гражданского, общественного и социального, - важно учитывать сущность феномена участия.

Наряду с человеческим счастьем, демократией, экономическим благосостоянием, участие является ключевым условием и компонентом жизненного мира современного человека, отметили Н. Кеннет и Дж. Хейко, анализируя характер общественного и гражданского участия 22 стран.<sup>1</sup>

Сегодня в западной литературе проблемы участия, в частности гражданского участия (Civic, Citizen Participation), общественного участия (Public Participation), социального участия (Social Participation), рассматриваются в рамках различных подходов: социологического, социально-психологического, поведенческого, политологического, правового, экономического и пр.

Проблема участия изучается в контексте теорий, направленных на изучение развития сообществ (общин), добровольчества, социального капитала, социальных сетей, социальных движений, гражданского общества, демократии, качества государственных услуг, социологии повседневности, этики потребления и т.д.

В наиболее широком смысле участие характеризуется сегодня как «ситуативная практика», реализуемая в рамках определенного территориального и социального пространства с присущими политическими, социальными, культурными и историческими особенностями.<sup>2</sup>

В ряде исследований основное рассмотрение общественной деятельности интерпретируется в современной российской литературе как «участие», вне зависимости от его видов и направлено на вертикальное взаимодействие: группы или сообщества с государством<sup>3</sup>. В данном

---

<sup>1</sup> Kenneth N., Heiko G. Patterns of Participation: Political and Social Participation in 22 Nations. Discussion Paper SP IV, 2008–2011.

<sup>2</sup> Cornwall A. Locating citizen participation // IDS Bulletin 33 (2). P. 51.

<sup>3</sup> Мерзляков А.А. Гражданское социальное участие как универсальная технология социального управления (на материалах разработки и реализации градостроительных проектов): Автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2007. 27 с.

контексте участие – это способ взаимодействия с властью. Возможность участвовать – это непрерывный двунаправленный процесс взаимодействия между гражданами и органом власти (учреждением, ведомством)<sup>1</sup>. Участие – это инструментальная активность, посредством которой граждане пытаются влиять на правительство таким образом, чтобы оно предпринимало желаемые для них действия<sup>2</sup>.

Под термином общественное участие мы понимаем участие людей, которые не наделены властными полномочиями, в подготовке и принятии решений органами государственной власти, местного самоуправления и компаниями по вопросам, которые связаны непосредственно с интересами данных людей (групп людей).

Справедливо, на наш взгляд, замечание С.А. Авакьяна о том, что «общественное мнение необходимо считать такое, которое выражено публично, т.е в присутствии посторонних лиц. Однако выразителем общественного мнения и в то же время средой, где оно выражается. Исходя из этого, необходимо видеть и разделять два пути выражения общественного мнения: это и индивидуальное право человека, и коллективное право граждан. При этом если человек выражает исключительно свое мнение, то общественным его делает только публичность изложения. Когда же человек своим обычным заявлением выражает мнение многих, в этом плане его мнение есть олицетворение общественного мнения».<sup>3</sup>

Таким образом, общественное участие выступает механизмом выявления общественного мнения, который нацелен не только на принятие конкретного нового закона, но и на выявление настроений и определенных желаний общества, которые ему действительно необходимы и в данный момент требуют повышенного внимания.

---

<sup>1</sup> Сунгуров А. Общественное участие как условие формирования гражданского общества. [СПб., 2000] [Электронный ресурс] - URL: <http://www.prof.msu.ru/publ/conf/index.html> (дата обращения 17.05.2018)

<sup>2</sup> Платонова Д.В. Социальная сущность и формы участия аудитории в деятельности СМИ: Автореф. дис. ... канд. филол. наук. М., 2007. 19 с.

<sup>3</sup> Авакьян С.А. Свобода общественного мнения и конституционно – правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. 16 с.

Главная и базовая цель общественного участия – это вовлечение общественных групп, людей в процесс принятия государственных и корпоративных решений, в целях повышения качества и эффективности процессов государственного управления.

Что мы можем понимать под термином «эффективность»?

«Эффективность» в данном контексте рассмотрения вопроса общественного участия непосредственно выступает в нашем понимании как, во – первых, снижение затрат на поиски альтернативного решения сложных, дискуссионных управленческих проблем, затрагивающих интересы большинства граждан страны и хозяйствующих субъектов, во – вторых, формирование данного решения, в максимизации учета интересов всех сторон взаимоотношений.

Взаимообусловлено то, что термин «общественное участие» и термин «вовлечение общественности» многими авторами в данной области соотносятся как синонимичные. Однако по нашему мнению это является неверным суждением. Так, «участие» - это целый процесс коммуникационного характера, подчиняющийся всем закономерностям сетевой коммуникации. В данной связи важно и понимать, что «принятие решения» выступает в данной цепочки как процесс рационального и иррационального выбора альтернатив, которые имеют целью достижение осознаваемого результата.

Необходимо выделить и основные этапы:

- В - первых, этап ситуационного анализа;
- Во-вторых, этап идентификации проблем;
- В- третьих, (основной, базовый) постановка цели;
- В – четвертых, подбор и поиск информации;
- В-пятых, формулирование критериев в целях оценки альтернатив;
- В-шестых, проведение оценки;
- В-седьмых, выбор наилучшей альтернативы;

В-восьмых, разработка критериев или по-другому, индикаторов для проведения мониторинга;

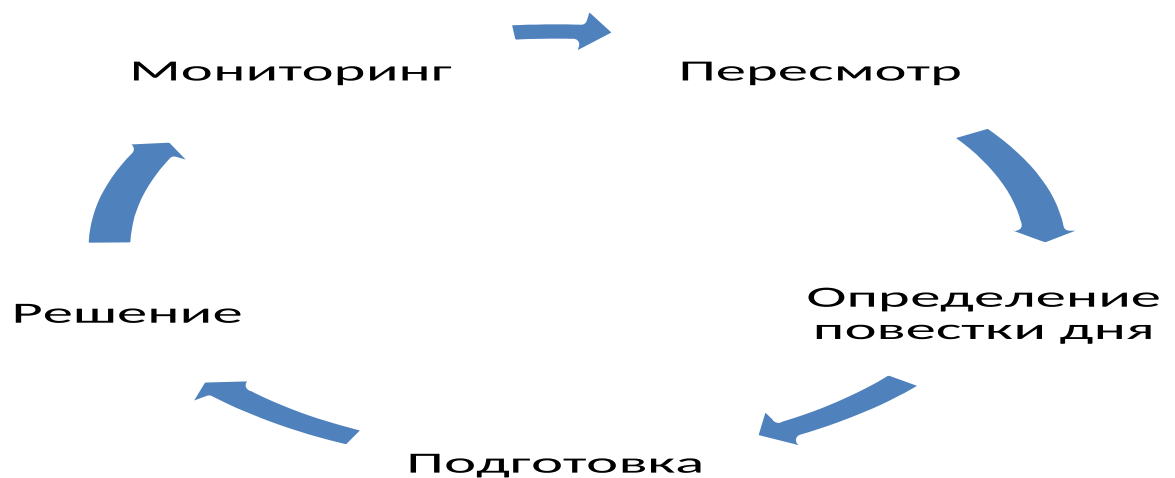
В-девятых, этап исполнения;

В-десятых, мониторинг исполнения;

И оценка результата как заключительный этап.

Рис.1

### Схема последовательности выработки управленческих решений



Так, для социологического подхода отличительной чертой выступает то, что используются различные классификации, которые обобщают людей по социально-демографическим признакам. Данный факт обусловлен тем, что социально – демографические признаки важны для количественных методов, в частности, к опросам.

В правовых науках общественное участие выступает как неотъемлемое право каждого гражданина, закрепленное в Конституции РФ, национальных законах, международных документах.

В заключение данного параграфа, считаем необходимым резюмировать все вышеизложенное.

Общественное участие представляет собой непрерывный процесс взаимодействия (диалог-общение) между учреждениями, которые ответственны за принятие решений и гражданами, интересы которых

затрагиваются или могут быть затронуты (в перспективе, есть такая возможность) прямо или косвенно при планировании и принятии решения. Также мы можем отнести и процесс между гражданами и теми государственными органами, регулирующие данный вид деятельности.

Основное содержание (компоненты) общественного участия:

1. Компонент информированности (граждане должны быть информированы о стадиях разработки проектов, информированы и о возможности участия);
2. Сбор и оценка мнений граждан (необходимо оценивать отношение граждан к проекту, их восприятие, предпочтения, комментарии);
3. Доступность понимания механизма принятия решений, включая доступность осознания той или иной проблемы.

Понятие «участие» необходимо также для понимания сущности самого процесса общественного участия.

Как общий вывод необходимо отметить следующее.

При определении термина «общественное участие» необходимо всегда учитывать его коммуникационный процесс. Основное различие между «вовлечением общественности», «связи с общественностью» и «общественным участием» находится в постановках целей, задач данных категорий.

Так, мы выделяем основные отличительные черты «общественного участия».

1. Цель общественного участия – вовлечение целевых групп в принятии решений по стратегическим вопросам.
2. Основная направленность - распределение ответственности за последствиями принимаемого решения.
3. Основная суть данной деятельности – управление определенными аспектами деятельности для (в целях) оптимизации и улучшения результата.
4. Применяется до основной доработки принятия решения в целях коррекции и совершенствования.

В каждом направлении понимание термина общественное участие имеет свои специфические, особенные черты, присущие той или иной: правовой, социологической, прагматической группе.

Согласимся с позицией Г.Н. Чеботарева, который в своей работе пишет следующее: «Конституция Российской Федерации, законодательство позволяют гражданам, общественным объединениям принять участие в опросах, обсуждении проектов законов и муниципальных правовых актов, публичных слушаниях, работе общественных палат и общественных советов при органах власти. Это и есть общественное участие граждан в осуществлении государственной власти»<sup>1</sup>.

Общественное участие – это активная деятельность граждан, направленная на реализацию конституционного права на участие в управлении делами государства, с помощью институтов гражданского общества. Основная цель общественного участия – обеспечить баланс интересов власти и общества, стать проводником общественных настроений для представителей органов власти. Общественное участие – это целенаправленное, безвозмездное участие в проекте (мероприятии, акции, митинге, шествии и т.п.) в качестве действующего лица, действия которого влияют на общий результат данного проекта.

В целом, мы пришли к выводу о том, что общественное участие – это непрерывный процесс взаимодействия структур гражданского общества и органов власти.

## **1.2. Классификация форм и уровней участия граждан в деятельности органов власти**

Так как общественное участие выступает правом человека, а не обязанностью, можно предположить тот факт, что каждый гражданин в той

---

<sup>1</sup> Чеботарев Г.Н. Общественное участие граждан в осуществлении публичной власти // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 6.1077 с.

или иной степени может и/или хочет затратить различное количество сил и времени для обсуждения вопросов, которые затрагивают их интересы, группы людей. Однако, существуют и законодательные возможности, ситуационные, которые в той или иной мере различаются.

Проиллюстрируем виды участия по степени «реальности».

### **«Лестница» общественного участия**

Таблица 1

Гражданское управление Наделение полномочиями Партнерство Планирование	Реальное участие = реальные полномочия
Участие за «Оплату» Консультации Учет мнений Информирование	«Символическое» участие
Манипулирование	Участие отсутствует

Данная лестница позволяет обобщить проявления «участия» общественных групп и показать, что не любое участие является реальным и полноценным участием.

Расшифруем данные понятия, приведенные в таблице.

К примеру, «манипулирование» совсем не является участием. Под манипулированием понимается «искусственно» созданная массовка людей, группы людей, граждан в принятии тех или иных решений.

Минимальный уровень участия отражен в распространении полной и достоверной информации, «информирование», которое выступает самой простой формой односторонней связи общественности для поддержания информированности о процессе принятия управленческих решений, однако в таком виде отсутствует возможность для общественности в каком-либо виде участвовать в реальности. Данное информирование на практике происходит

через СМИ, к примеру, распространяются пресс-релизы, листовки, проводятся пресс-конференции<sup>1</sup>.

В Российской Федерации самым распространенным методом выступает «учет общественного мнения». Данный «учет» обозначает то, что идет запрос информации или высылается приглашение общественным группам выразить свое мнение для «улучшения» ситуации и оценки рассматриваемых вопросов. По нашему мнению, «учет общественного мнения» не выступает реальным общественным участием. Так как в такой форме общественность не влияет на принятие решений, их позиции и мнение будут интерпретированы и обработаны при имеющихся противоречиях. Обычно в учете общественного мнения применяются опросы, анкетирование, встречи, устные и иные виды комментариев к документации.

Консультации же выступают официальным диалогом между общественностью и органами власти.

Самая распространенная практика вовлечения общественности, когда граждане могут принимать участие в планировании, обсуждении проектов, выработке решений, при этом могут получать материальную выгоду. Так называемое «оплачиваемое участие». Однако данный термин считаем лишь условным. К примеру, в Российской Федерации действуют Общественные советы, который будут рассмотрены и проанализированы далее в работе, в главе 2.

Стоит отметить, что факт «реального участия» состоится лишь тогда, когда орган, уполномоченный за принятие решений, полноценно взаимодействует с общественностью, при этом как бы «делегировав негласно» свои полномочия. Совместное планирование происходит в следующих формах: консультативные группы, рабочие группы, переговоры.

Обратимся к самому высокому уровню общественного участия.

---

<sup>1</sup> Ревякин С.А. Механизмы общественного участия в процедурах стратегического планирования в Российской Федерации. Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2017. № 3 (59). 64 с..



Гражданский контроль, который выступает неотъемлемой частью общественного участия, важен для принятия решений наиболее важных вопросов сообщества<sup>2</sup>. Самая известная форма в Российской Федерации непосредственной прямой демократии - местный референдум.

В специализированной литературе, посвященной общественному участию выделяются различные «лестница общественного участия». Однако, мы привели пример «лестницы» отражённой в рис.1. Данная лестница схожа с приведенной классификацией еще в 1995 году J.Pretty, который выделял 7 типов общественного участия<sup>2</sup>.

Рис. 2



Рис. 2 иллюстрирует факт того, что любую ситуацию мы можем охарактеризовать через «низкий» или «высокий» уровень участия.

На практике могут возникать случаи, когда неудачный, неверный опыт органов власти сказывается на «торможение» для развития общественного участия. Существуют определенные позиции в отношении роли граждан в управлении делами государства. Приведем примеры.

1. «Так как процесс принятия решений выступает научным знанием, он должен быть направлен на рассмотрение экспертам и лицам, которые

---

<sup>2</sup> Арутюнян Р.Э. Конституционно-правовой статус институтов общественного контроля: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2011. 181 с.  
<sup>2</sup> Губницын А.В. От консультаций к диалогу: опыт Канады по участию граждан в государственном управлении // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3. С.155-156.

принимают решения, а не гражданам» Тогда как граждане могут лишь выступать лицами, «поднимающими руку».

2. Граждане могут выступать избирателями. Эксперты и/или лица, получившие специальные знания принимают решения от лица общества и тем самым берут на себя ответственность по предоставлению интересов избирателей, пока прямо не будет отказано.

3. Граждане – респонденты. Мнения граждан должны быть учтены и проанализированы, при этом подготовлены экспертами и использоваться в процессе принятия решения.

4. Граждане – консультанты. Граждане могут выражать свое мнение в пределах своей компетенции в процессе принятия решения.

5. Граждане - лица, принимающие решения.

Резюмировав и объединив рис.1. и рис.2. можно составить матрицу по расположению различных методов вовлечения общественности, которые применяются на разных этапах в зависимости от уровня участия.

Таблица 2

<b>Партнерство</b>	<b>Рабочая группа / Комитет</b>	<b>Совместная подготовка документов</b>	<b>Совместное принятие решений</b>	<b>Стратегические партнерские связи</b>	<b>Рабочие группы / Комитеты</b>	<b>Рабочие группы/ Комитеты</b>
Диалог	Слушания и общественные форумы	Слушания и группы вопросов и ответов; Многосторонние комитеты и консультационные	Открытые пленарные заседания или заседания комитетов	Семинары по повышению потенциала; Учебные семинары	Рабочие группы или комитеты	Семинары и дискуссионные форумы

		органы				
Консультации	Петиции, консультации в «онлайн-режиме»	Семинары экспертов, Многосторонние комитеты и консультативные органы	Открытые пленарные заседания или заседания комитетов	События, конференции, Форумы, семинары	Механизмы обратной связи	Конференции и встречи. Консультации в он-лайн режиме.
Информация	Открытый и доступный способ к информации; Кампании и лоббирование; Веб-сайты для документов	Открытый, доступ к законодательным основам (документы); Вещание по интернет ресурсам; Исследования	Кампании и лоббирование	Открытый доступ к информации; процедура публичного тендера	Открытый доступ к информации; Сбор данных; Оценка исследования	Открытый доступ к информации
Этапы в принятии политических решений	Разработка повестки дня	Подготовка документов	Решение	Выполнение	Мониторинг	Пересмотр

Источник<sup>1</sup>

В рамках данного исследования будут рассмотрены формы участия граждан в аспекте тенденции развития гражданского общества в Российской Федерации. Так как это обусловлено тем, что в России и в настоящее время идет процесс формирования демократического типа государственного устройства. Анализ конституционных и правовых аспектов участия граждан

<sup>1</sup>Кодекс практики гражданского участия в процессе принятия решений (2009). [Электронный ресурс]. – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eedd4> (дата обращения 11.05.2018)

в деятельности органов власти с позиции науки конституционного права приводит нас к выводу, что в данной области чаще всего встречается термин «участие в управлении делами государства».

Конституция Российской Федерации прямо закрепляет определенные формы участия граждан в деятельности органов власти: Например, такие формы:

- право избирать и быть избранным;
- право на равный доступ к государственной службе;
- право участвовать в отправлении правосудия;
- право на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления.<sup>1</sup>

Можно с уверенностью утверждать, что по своему смысловому составу по результатам реализации данные формы имеют двойственное воздействие. Так как могут удовлетворить и собственные потребности гражданина, так и формы участия граждан при своем использовании оказывают социальный эффект.

Данные формы имеют «массовый характер».

Право граждан в России на выражении своей воли в различных формах закреплено в статье 31 Конституции РФ. Но стоит отметить, что в современном мире участие граждан в управлении делами государства может осуществляться в иных различных формах, которые прямо не предусмотрены Конституцией РФ. Следовательно, при рассмотрении данного вопроса необходимо учитывать значение института гражданского общества при реализации права гражданина на участие в управлении делами.

Гражданское общество и российское государство так или иначе находится в взаимозависимости. Участие граждан выступает неотъемлемым условием функционирования гражданского общества и его развития в современной России. Безусловно развитое гражданское общество также

---

<sup>1</sup> Забралова О.С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2012. 26 с.

выступает важным условием для демократического общества и его правильного функционирования. Следовательно, системность и единство конституциональных форм участия граждан в управлении делами государства может быть отражено через принцип взаимовлияния сторон через демократичное государство и его гражданами, и гражданским обществом (цепь из трех составляющих).

М.А. Липчанская в своем диссертационном исследовании акцентирует внимание на то, что характер взаимоотношений общества и государства детерминированы именно политической культурой общества, основывающейся на российской ментальности и социальной активности, общественных групп и личности гражданина, как специфической чертой русского менталитета<sup>1</sup>.

В правовой литературе<sup>2</sup> имеются различные классификации форм участия граждан в деятельности органов власти или чаще употребляется в трудах в «управлении делами государства». В ряде научных исследований уделяется внимание и видам вовлечения граждан в процесс деятельности органов власти (законодательных органов) и в целях обеспечения конституционной возможности участия в управлении делами государства.

Классическая классификация:

- Народное представительство;
- Участие граждан в отправлении правосудия;
- Реализация активного избирательного права;
- Реализация пассивного избирательного права.

В своем механизме реализации конституционного права граждан на участие в управлении деятельности органов власти главный юридический элемент - это организационно – правовая форма. Установка данной организационно – правовой формы находится в ее содержательной части,

---

<sup>1</sup> Липчанская М.А. Диалектическое единство представительной и прямой демократии в конституционном развитии России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 1. 72 с.

<sup>2</sup> Участие общественных коллегийных органов управления в социальных услугах: российский и зарубежный опыт / Л.Г. Рагозина и др. – М.: Дело, 2014. 240 с.

включая ее правовое выражение и дает конкретные виды деятельности человека, которые направлены на достижение и разрешение определенных целей и задач.

В своем общем характере организационно – правовая форма «института участия граждан в деятельности органов власти» основополагаются на следующих категориях:

- Способ закрепления;
- Способ использования;
- Объединение организационных форм;
- Реализация действий граждан;
- Добровольность деятельности;
- Юридически значимое действие.

Резюмируя вышеизложенное, как промежуточный вывод данного параграфа, необходимо отметить то, что организационно – правовая форма участия граждан в деятельности органов власти, в своем общем значении – это юридически значимые действия, которые допускаются или устанавливаются нормой действующего права, и которое осуществляется в процессе правореализации на управление или ведение делами государства.

Главные организационно – правовые формы участия граждан в научном мире классифицируются на основе системных качеств по разным основаниям.

К примеру С.А. Широбоков в своих работах приводит следующие основания для классификации:

1. Политические;
2. Идеологические;
3. Декларативные и т.д.<sup>1</sup>

В изученной и проанализированной юридической литературы рядом автором выделяются разные типы уровней или моделей общественного

---

<sup>1</sup> Широбоков С.А. Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2011. С. 35-36.

участия в государственном управлении. Однако на основе методологических методов мы выделили, по – нашему мнению основные, более точно отражающие сущность общественного участия. Так, каждая из приведенных ниже моделей подразумевает свои уровни общественного участия.

Выделим основные три модели по степеням влияния граждан на принимаемые решения:

1. Отсутствие участия. К примеру, модель Арнштейна.

В данной модели гражданин не является активным субъектом, наоборот он выступает потребителем решения государственного органа. Основная цель данного участия – это не вовлечение граждан в процесс планирования, разработки, принятия решения, а пассивное «обучение», «убеждение» в том факте, что принятие решения выступает оптимальным, а весь этот процесс не является прозрачным и открытым.

2. Модель «символического» участия. В данной модели граждане в большинстве своем информируются и выступают пассивными участниками консультаций. Однако в отличие от первой модели, в данной модели присутствует прозрачность принимаемых решений, но также нет системных каналов обратной связи или легитимных механизмов, гарантирующие учет собранных мнений при принятии того или иного решения. Данная модель характеризуется альтернативным характером принимаемых решений. Символическое участие – такой метод вовлечения граждан которому присуще: распространение листовок, газет, показ фильмов, агитационных материалов, реклама СМИ. Также в более активной модели могут быть: проведение опросов, исследований, проводятся консультационные встречи,

3. Самая основная модель – реальное влияние граждан.

В модели реального вовлечения граждан – граждане выступают активными участниками процесса с властной переговорной позицией. Органы власти принимают граждан как партнеров в разработке и принятии решений, могут также делегировать ряд функций, к примеру, граждане могут в какой – то степени выступать от имени власти. В развитой модели

реального участия граждане имеют превалирующие полномочия и в процедуре принятия решения и в процедуре мониторинга. В данной модели используются следующие средства: анализ заинтересованных групп; SWOT-анализ для осознания текущей ситуации. Мозговые штурмы, групповые дискуссии, опросы, сводники, анализ издержек и выгод при выборе и т.д.

Рассмотрим и проанализируем модели общественного участия на примере стратегического планирования.

Конституция РФ<sup>1</sup> закрепляет право граждан в участии в управлении делами государства и высказывании своего мнения. Такие нормы содержатся в ст. 3 (ч.2), 30, ч.1, ст. 32.

Так, процедуру стратегического планирования регулирует Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании Российской Федерации». Согласно п.3 ст.1 данный федеральный закон регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.<sup>2</sup>

Существуют 3 уровня стратегического планирования:

- федеральный (федеральные органы государственной власти);
- региональный (органы государственной власти субъектов);
- местный (органы местного самоуправления).

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. ст. 4398.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Российская газета. № 146. 03.07.2014.



Относительно общественного участия в данном федеральном законе указывается на то, что при необходимости на всех (вышеуказанных) уровнях могут привлекаться общественные организации.

На основе анализа федерального закона проиллюстрируем в таблице полномочия участников стратегического планирования.

Таблица 3

Уровень	Основные полномочия
Федеральный	<p>Пределы полномочий:</p> <p>приоритет социально – экономической политики, социально – экономическое развитие – цель;</p> <p>обеспечение национальной безопасности;</p> <p>источники и способы ресурсного обеспечения их достижения;</p> <p>порядок координации участников в сфере стратегического планирования.</p>
Субъектов федерации	<p>Каскадирование (разложение) приоритетов, целей и задач:</p> <p>социально – экономическое развитие на основе федеральных приоритетов;</p> <p>участие в формировании федеральных документов по вопросам совместного ведения РФ и субъектов федерации на территории субъектов.</p>
Муниципальный	<p>Декомпозиция (разложение-каскадирование) приоритетов, целей, задач, которые устанавливаются на федеральном и региональном на уровень муниципальный –</p>

	реализация долгосрочных целей и задач в соответствии с целями и задачами субъекта федерации РФ.
--	---

Необходимо перечислить и иные нормативно – правовые акты, которые так или иначе касаются степени вовлеченности общественности (участия граждан) в деятельность органов власти:

- К примеру, право обращения граждан в органы государственного управления закрепляется в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>. В данном законе гарантируется получение ответа в течение 30 дней с момента регистрации обращения. Но данные обращения, по мнению многих специалистов, носят лишь формальный характер.
- Дополняет право на получение информации право на получение информации о деятельности органов власти Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8 – ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>2</sup>.
- Право активного участия граждан в публичных слушаниях регулируется Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».<sup>3</sup>
- В Указе Президента РФ № 601 от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»<sup>4</sup> определяется ряд целевых показателей и меры по их достижению, которые

<sup>1</sup> Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета. № 25. 13.02.2009.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета. № 25. 13.02.2009.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018) // Российская газета. № 202. 08.10.2003.

<sup>4</sup> Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 Г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [Электронный ресурс]. – URL: <https://rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html> (дата обращения 11.05.2018).

включают: вовлечение граждан в обсуждение, контроль исполнения государственных решений.

- В Распоряжении Правительства РФ от 30 января 2014 года № 93-р утверждена Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти.<sup>1</sup>
- Государственная программа РФ «Информационное общество (2011-2020 гг.)».<sup>2</sup>

Таблица 4

### Права граждан в реализации права на общественное участие

Модель общественного участия	Право
Модель имитации (отсутствие)	граждане – потребители решений
Модель символического участия	право на обращение за информацией; право на вовлечение, без права на принятие решения
Модель реального влияния	право на обращение в государственные органы; право граждан на вовлечение в качестве приоритетных участников на этапах разработки, реализации и контроля за реализацией; право на использование легитимных механизмов, регулирующих учет мнений при принятии решений; право на получение делегированных функций и выступать от имени государства; право на получение от государственных органов поддержку

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р г. Москва // Российская газета. 30 января 2014 г.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 25.09.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» // Собрание законодательства РФ. 05.05.2014. N 18 (часть II). ст. 2159.

	по формированию институтов самоуправления.
--	--

В заключении рассмотрения данного вопроса, необходимо выделить следующее:

Во – первых, одним из ключевых принципов общественного участия в Российском государстве выступает – публичность. Данный принцип важен в связи с тем, что государство, являясь субъектом управления имеет и нормотворческую функцию, отражающуюся в том, что его решения затрагивают интерес населения (тех или иных групп общества), поэтому необходимо и важно привлекать заинтересованные сообщества к диалогу.

Также Российское государство содержит в себе и перераспределительную функцию, выражающуюся в необходимости баланса между группами интересов общества.

Следовательно данный принцип – принцип публичности необходим с позиции сбалансированности интересов общества, так как увеличивает качество принимаемых решений. Соблюдение же данного принципа – это вовлечение общественности в процедуры планирования, разработки и принятия решений. Мы рассмотрели основные формы и уровне (модели) общественного участия в государственном управлении.

В современное время мы можем пролеживать положительную динамику по развитию моделей общественного участия граждан в органах государственной власти.

## **ГЛАВА 2. ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **2.1. Гражданская законодательная инициатива как элемент участия в работе законодательных органов власти субъектов Российской Федерации**

В России тема гражданского общества очень актуальна, и неудивительно, что российская политическая элита и даже просто люди, считающие себя политиками, затрагивают вопросы, связанные с наличием или отсутствием гражданского общества, с перспективами его развития. Каждый в силу своей компетенции старается предложить свои идеи по проектам строительства и развития гражданского общества в стране. Кому-то сложнее сделать это, а кто-то опирается на идейные установки своей партии и, уже исходя из этого, предлагает либо либеральные проекты, либо более консервативные. Но все сходятся в одном: гражданское общество в России должно развиваться, так как это гарантированный путь создания демократического государства.

Одной их форм народовластия выступает гражданская законодательная инициатива, по-другому, многие авторы, ученые называют ее общественной законодательной инициативой. В данном исследовании мы эти понятия рассматриваем как тождественные. В России в настоящее время механизм реализации права гражданской законодательной инициативы находится на стадии становления и укрепления.

Как таковая гражданская законодательная инициатива выступает обязательным элементом, которая обеспечивает эффективное развитие общества и демократического государства. В России взаимодействие институтов гражданского общества и органов государственной власти носит

по большому счету временный характер и затрагивает лишь ряд вопросов, по принятию определенных решений. Общая картина выступает следующая.

Гражданская (общественная) законодательная инициатива – понятие обозначающее активное действие, которое направлено на достижение общесоциальных и значимых целей, реализуемое гражданином, объединением граждан в следующих формах: правотворческая инициатива и законодательная инициатива.

Как отмечает Г.Н. Чеботарев «наиболее значимой разновидностью общественных инициатив являются гражданские правотворческие (законодательные) инициативы населения, поскольку они относятся к исходным, первичным формам демократии и законотворчества и выражают волю определенной части населения».<sup>1</sup>

Гражданская (общественная) законодательная инициатива относится к формам выражения гражданами своей воли совместно с выборами и референдумом, также она выражается в совокупности прав группы людей избирателей по предложению проекта закона, подлежащей обязательному рассмотрению органом власти. По общему правилу государственный орган принимает одно из следующих возможных решений: соглашается с проектом закона, решает внести поправки, отклоняет данный проект закона.

Согласимся с позицией С.А. Авакьяна, который в своей работе пишет, что «общественная законодательная инициатива – активное деяние, направленное на достижение общезначимых целей, реализуемое гражданином, объединением граждан в формах, таких как правотворческая инициатива и законодательная инициатива»<sup>2</sup>.

Механизм реализации форм общественных (гражданских) законодательных инициатив — это способ реализации путем самостоятельного деяния, реализуемого гражданином, группой или объединением граждан, направленного на организацию публичных

---

<sup>1</sup> Чеботарев Г.Н. Общественное участие граждан в осуществлении публичной власти // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 6. 1077 с.

<sup>2</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебник. М.: Издательство Инфа-М, 2015. 186 с.

мероприятий. Безусловно, в юридической литературе формы реализации права в основном рассматриваются как призма использования, исполнения, соблюдения, применения правовых норм, а по своему смыслу право граждан на участие в гражданской (общественной) законодательной инициативе выражается в добровольных действиях гражданина, по осуществлению закрепленных в юридических нормах правомочиях, входящих в состав анализируемого комплексного субъективного права<sup>1</sup>.

Право гражданской (общественной) законодательной инициативы может быть реализовано как в виде готового законопроекта, так и в форме законодательного предложения. Основная разница между этими формами выражается в буквальном смысле терминов: первая имеет в виду идею, будущего закона, вторая отличается более простой, свободной формой реализации (например, может быть сделано в устной форме).

Законодательная инициатива широко распространена в зарубежных странах: Конституциями Швейцарии, Бразилии и др. В США используется институт, который по своей структуре выступает схожим с законодательной инициативой – «петиционный референдум», который проводится по требованию определенного числа избирателей, подписавших петицию о принятии, отмене или изменении соответствующего закона.<sup>2</sup>

В ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» провозглашается возможность предоставления конституцией (уставом) субъекта РФ права общественной законодательной инициативы, проживающим на территории субъекта Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Коннов И.А. Институты гражданского общества и органы власти: состояние взаимодействия и пути совершенствования // Управленческое консультирование. - 2016. - № 12. - 73с.

<sup>2</sup> Чеботарев Г.Н. Правовой механизм реализации общественных инициатив граждан в системе государственного управления // Современные проблемы совершенствования правового регулирования: национальные и международные правовые аспекты: сборник материалов международной научно – практической конференции, посвященной 80-летию создания юридического факультета Ереванского государственного университета, Ереван. Изд-во «Тигран Мец». 2013.

Различия гражданской законодательной инициативы в региональном законодательстве связаны с определением содержания инициативы и процедуры ее осуществления. Общественная законодательная инициатива, так же как и референдум, обычно не допускается по вопросам бюджетного процесса, международным вопросам и вопросам конституционной реформ, амнистии и налогообложения<sup>1</sup>.

На сегодняшний день в Тюменской области зарегистрировано около двух тысяч общественных объединений. Они активно участвуют в реализации важнейших социально-экономических программ и проектов, ведут работу по духовному, патриотическому воспитанию детей и молодежи, развитию и сохранению национальной культуры, занимаются правозащитной деятельностью.

Постоянно повышается их роль в таких сферах как межконфессиональное и межнациональное взаимодействие, социальная адаптация граждан, помощь людям с ограниченными возможностями, конструктивный общественный контроль, экологическое просвещение и воспитание, социальная защита населения.

Учитывая это, Тюменская областная Дума всегда уделяла особое внимание развитию общественных инициатив. В регионе создана достаточная законодательная база, направленная на защиту прав и интересов объединений граждан, обеспечение государственной поддержки их деятельности. Развитие институтов гражданского общества предусмотрено в Стратегии деятельности областной Думы шестого созыва в качестве одной из основных целей деятельности областного парламента.

Необходимо отметить, что общественные организации активно проявили себя уже на стадии разработки Стратегии, которая была инициирована депутатами - членами фракции «Единая Россия». Тогда в адрес рабочей группы поступило более трехсот предложений, легших в

<sup>1</sup> Чеботарев Г.Н., Иванова К.А. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти [Электронный ресурс] – URL: <http://of-law.ru/stati/grazhdanskaya-zakonodatelnaya-initsiativa-kak-forma-osushchestvleniya-naseleniem-gosudarstvennoj-vlasti.html> (дата обращения 01.06.2018).



основу текста Стратегии. Особо были учтены мнения, высказанные во время встречи депутатов с представителями политических партий, общественных организаций и членами Общественной палаты Тюменской области. В результате в Стратегию в качестве направлений законодательной деятельности вошли такие положения, как создание условий для диалога общественных объединений и политических партий с органами государственной власти области; поддержка гражданских инициатив, волонтерских и благотворительных движений; привлечение социально ориентированных некоммерческих организаций к исполнению социальных услуг; содействие правовому просвещению, повышению правовой культуры и юридической грамотности населения.

В соответствии с этим Тюменской областной Думой ведется работа по совершенствованию законодательства, направленного на решение вопросов взаимодействия с институтами гражданского общества. В 2014 году был принят закон «О гражданской законодательной инициативе в Тюменской области»<sup>1</sup>, положения которого претерпели некоторые изменения за время работы шестого созыва депутатского корпуса.

«Доверие граждан к избирательной системе напрямую зависит от легитимности и эффективности всех ее звеньев», — подчеркнул Полномочный представитель Президента РФ в Уральском федеральном округе - Игорь Холманских. В частности, порог количества жителей Тюменской области, от имени которых осуществляется гражданская законодательная инициатива, снижен с 3000 до 2000. Так Законом Тюменской области № 32 от 06.06.2017 г.<sup>2</sup> Согласно внесенным изменениям предложения о принятии закона Тюменской области, внесении изменений в действующие законы либо о признании закона утратившим силу вносятся от имени не менее двух тысяч жителей Тюменской области (ранее - не менее

---

<sup>1</sup>Закон Тюменской области «О гражданской законодательной инициативе в Тюменской области» от 02.06.2014 г. № 38. Официальный портал органов государственной власти. [Электронный ресурс].—URL: [https://admtumen.ru/ogv\\_ru/gov/open-gov/publik\\_NPA.htm?id=236058@egDocs](https://admtumen.ru/ogv_ru/gov/open-gov/publik_NPA.htm?id=236058@egDocs) (дата обращения 01.02.2018).

<sup>2</sup> <http://www.consultant.ru/law/review/reg/flaw/flaw0262017-06-09.htm> (дата обращения 01.02.2018).

трех тысяч жителей Тюменской области). Уточнено, что Тюменская областная Дума принимает решение об отказе в регистрации гражданской законодательной инициативы, если количество действительных подписей оказывается менее двух тысяч (ранее - трех тысяч).

Учитывая высокий профессиональный уровень членов Общественной палаты и спектр представленных в ней объединений граждан. Тюменская областная Дума поддержала предложение Губернатора области В.В. Якушева о наделении палаты правом законодательной инициативы, были приняты соответствующие поправки в Устав и законы Тюменской области. Еще в 2013 году на региональном уровне был принят Закон «Об общественном обсуждении проектов законов Тюменской области»<sup>1</sup>, которым определен порядок инициирования обсуждения проекта закона, процедура этого обсуждения и порядок рассмотрения областной Думой поступивших предложений.

Данный закон Тюменской области был принят в целях установления дополнительных гарантий обеспечения учета интересов населения при осуществлении законодательного регулирования общественных отношений, согласно которому жители Тюменской области осуществляют гражданскую законодательную инициативу путем внесения в Тюменскую областную Думу предложений о принятии закона Тюменской области, внесении изменений в действующие законы Тюменской области либо о признании закона Тюменской области утратившим силу, оформленных соответствующим проектом закона Тюменской области.

Необходимо указать на то, что в статье 4 рассматриваемого Закона вносимый в порядке гражданской законодательной инициативы проект закона Тюменской области может содержать только вопросы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и Тюменской области либо в ведении Тюменской области, и не должен быть направлен на ограничение

---

<sup>1</sup> Закон Тюменской области от 10 июня 2013 года № 38 «Об общественном обсуждении проектов Законов Тюменской области» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/460151749> (дата обращения 10.04.2018).

или отмену общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, конституционных гарантий реализации таких прав и свобод.

Перечислим основные стадии реализации гражданской законодательной инициативы в Тюменской области:

1) решение о выдвижении гражданской законодательной инициативы и разработка проекта закона Тюменской области;

2) сбор подписей граждан;

3) внесение в Тюменскую областную Думу проекта закона Тюменской области и подписных листов с подписями граждан;

4) проверка в Тюменской областной Думе проекта закона Тюменской области, документов к нему и подписных листов на соответствие их требованиям действующего законодательства;

5) рассмотрение Тюменской областной Думой проекта закона Тюменской области, внесенного в порядке гражданской законодательной инициативы.

Далее не позднее чем через 30 дней со дня собрания председатель инициативной группы или его заместитель представляет в Тюменскую областную Думу:

1) протокол собрания инициативной группы с решением о выдвижении гражданской законодательной инициативы, об избрании председателя и заместителя председателя инициативной группы;

2) обращение по установленной настоящим Законом форме;

3) список членов инициативной группы по установленной настоящим Законом форме;

4) проект закона Тюменской области и материалы к нему, оформленные в соответствии с Законом Тюменской области «О порядке подготовки, принятия и действия нормативных правовых и правовых актов Тюменской области»<sup>1</sup> и подписанные председателем инициативной группы.

---

<sup>1</sup> Закон Тюменской области от 07 марта 2003 года № 121 «О порядке подготовки, принятия и действия правовых актов Тюменской области» (с изменениями на 28.09.2018г.) / [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/802032822> (дата обращения 06.10.2018).

Рассмотрение проекта закона Тюменской области, внесенного в порядке реализации права гражданской законодательной инициативы, и его принятие производится в соответствии с Законом Тюменской области «О порядке подготовки, принятия и действия нормативных правовых и правовых актов Тюменской области» и Регламентом Тюменской областной Думы<sup>1</sup>.

«Гражданская законодательная инициатива - это важнейший канал получения объективной информации, настроения людей и волнующих их вопросов», — отметил Сергей Корепанов. Я убежден: созидательная работа каждого жителя области, всех россиян позволит еще полнее реализовать конституционные нормы и принципы, создать действенные условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие граждан Российской Федерации, - высказался в своем выступлении Сергей Корепанов. В своем докладе Сергей Корепанов рассказал о проделанной в стенах Тюменской областной Думы в 2017 году: «Нам удалось в полной мере выполнить план законопроектных работ, сформированный на основе анализа происходящих в регионе социально-экономических процессов, стратегии деятельности областной Думы и с учетом положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. С начала 2017 года состоялось 9 заседаний, принято 106 законов. В качестве законодательной инициативы в Государственную Думу были внесены 7 проектов федеральных законов».

В 2018 году в стенах Тюменской областной Думы состоялась Международная научно-практическая конференция «Конституционализация общественного участия граждан в управлении делами государства», посвященная 25-летию Конституции Российской Федерации. Приветствуя участников, председатель Тюменской областной Думы Сергей Корепанов отметил, что органы государственной власти региона всегда уделяли особое

---

<sup>1</sup> Постановление Тюменской областной Думы от 14 февраля 2008 года № 604 «О Регламенте Тюменской областной Думы» (с изменениями от 20 сентября 2018 г). Официальный сайт Тюменской областной Думы. / [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/453118802> (дата обращения 06.10.2018).

внимание вопросам взаимодействия с институтами гражданского общества. По словам спикера областного парламента, в регионе создана достаточная нормативная база, направленная на защиту прав и интересов общественных объединений, обеспечения государственной поддержки их деятельности, осуществление общественного контроля. Он подчеркнул, что развитие институтов гражданского общества предусмотрено стратегией деятельности Тюменской областной Думы шестого созыва. Законодатель проинформировал, что в регионе приняты и действуют такие законы, как «Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области», «О гражданской законодательной инициативе в Тюменской области», «Об участии жителей Тюменской области в охране общественного порядка», «Об Общественной палате Тюменской области», «Об общественном обсуждении проектов законов Тюменской области».

По словам Вице-губернатора Тюменской области Сергея Сарычева в Тюменском регионе сложилась полноценная структура гражданского общества. Вице-губернатор подчеркнул, что в Тюменской области еще за четыре года до создания Общественных палат в Российской Федерации действовал Гражданский форум. Он также отметил, что Тюменская область была пионером в развитии института общественных палат, а сегодня является лидером УФО по развитию некоммерческих организаций.

В настоящий момент накоплен значительный опыт работы с общественными организациями, а использование этого опыта, развитие сотрудничества с гражданскими институтами, привлечение их к законотворческой и контрольной работе повысит и авторитет, и эффективность работы органов государственной власти.

Таким образом, на наш взгляд, для усовершенствования механизма реализации гражданской (общественной) законодательной инициативы необходимо принятие на федеральном уровне Федерального закона «О гражданской законодательной инициативе в Российской Федерации», которым бы устанавливалась схема реализации законотворческой

инициативы граждан, усовершенствовались бы стадии ее реализации; сбор подписей в поддержку правотворческой инициативы, рассмотрение правотворческой инициативы органами и должностными лицами, внесение и регистрация правотворческой инициативы, и в конечном итоге принципами осуществления общественной (гражданской) законодательной инициативы в Российской Федерации должно стать равное, добровольное, непосредственное и свободное участие граждан в осуществлении законодательной инициативы.

В данном Федеральном законе должна быть предусмотрена возможность предоставления права инициативным группам граждан внесения законодательных предложений через Общественную палату Российской Федерации.

Безусловно, гражданская (общественная) законодательная инициатива выступает важным элементом участия в работе законодательных органов власти в субъектах Российской Федерации, в частности, в Тюменской области, где данный институт уже имеет свои устоявшиеся на сегодня механизмы реализации.

Гражданская законодательная инициатива – это возможность вносить предложения об изменениях в законодательство обычными гражданами, которые не являются сотрудниками специальных органов. Основная функция – совершенствование законодательства с учетом идей управляемого большинства. Положение в РФ двойное – этот институт, на наш взгляд, реализуется опосредовано: например, предложения по улучшению законодательства можно вносить через депутатов всех уровней.

Гражданская законодательная инициатива – это истолкование своей точки зрения на законодательный акт с изменениями, влекущими к улучшению качества жизни людей, на которых распространяется действие данного законодательного акта.

Функция гражданской законодательной инициативы – выявления недостатков законодательной системы, выявленных гражданами

рассматриваемой территории - субъекта, направленными на улучшения условий и качества жизни людей.

Цель - улучшения условий и качества жизни людей. Для Российской Федерации гражданская законодательная инициатива действенный элемент для России, поскольку каждый имеет право на своё волеизъявление в любой из допустимых норм и процессов.

Для молодежи, например, существует федеральный конкурс «Моя законотворческая инициатива», проводимый, в том числе, в Тюменской области, в рамках которого работы участников рассматриваются для дальнейшего принятия на региональном и федеральном уровнях.

На основании вышеизложенного были сделаны следующие выводы:

Несмотря на то, что Закон Тюменской области «О гражданской законодательной инициативе в Тюменской области» был принят в 2014 году на настоящий момент в Тюменскую областную Думу за весь период действия данного закона ни одного законопроекта не было внесено на рассмотрение в Тюменскую областную Думу.

Возможно, проблемой отсутствия внесенных законопроектов, о которых акцентируется внимание в данном параграфе, является проблема сбора двух тысяч подписей граждан для такого внесения.

Учитывая современную «интернетизацию общества», предлагается внести изменение в закон Тюменской области «О гражданской законодательной инициативе в Тюменской области» в части сбора подписей граждан в количестве двух тысяч через интернет-ресурс «Российская общественная инициатива», созданный по указу Президента России от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 марта 2013 г. № 10 ст. 1019.

На указанном выше Интернет-ресурсе используется Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА) — информационная система позволяющая идентифицировать пользователя оставляющего подпись, её можно назвать «электронным паспортом» гражданина и авторизоваться на сайте «Госуслуги». Считаем, что Подобные меры могут позволить упростить процедуру внесения законопроекта и гарантировать подлинность подписи гражданина.

Согласимся с позицией российского правоведа, профессора С.А. Авакьяна, что гражданская законодательная инициатива – это форма непосредственного осуществления населением государственной власти посредством внесения законодательного предложения либо проекта нового закона, проекта закона об отмене или изменении ранее принятых законов с целью последующего принятия такого нормативного акта законодательным органом соответствующего уровня. Граждане подготавливают проект акта и собирают подписи за то, чтобы именно данный проект был рассмотрен уполномоченным органом власти.<sup>1</sup>

Так же одной из проблем может являться то, что гражданское общество в нашей стране находится на стадии становления, и многие его участники не обладают достаточными знаниями законотворческого процесса, не высокий уровень правовой культуры нашего общества не позволяет в полной мере использовать механизм этого закона для внесения законодательных предложений. Необходимо планомерно повышать юридическое знание среди населения, а в частности, среди активных участников общественной жизни государства.

Действующее законодательство субъектов Российской Федерации иллюстрирует нам, что институт гражданской законодательной инициативы в настоящее время так и не получил широкого распространения повсеместно, что возможно исправить закреплением в Конституции Российской Федерации данного института.

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Т.1. – М.: Инфа-М, 2011. 417 с.



В целом, принципами осуществления общественной законодательной инициативы в Российской Федерации должно стать равное, добровольное, непосредственное и свободное участие граждан в осуществлении законодательной инициативы.

## **2.2. Молодежный парламент при законодательном органе власти субъекта Российской Федерации: на примере Тюменской области**

«Стабильность и процветание родного края, его успехи и достижения неразрывно связаны с активностью молодых людей. И сегодня особенно важно помочь им найти достойное место в жизни, развить свои таланты и способности, обрести уверенность в собственных силах, ощутить нужность и значимость для России их новых интересных идей и нестандартных решений», - слова Владимира Владимировича Якушева (Губернатор Тюменской области с ноября 2005 - по май 2018 гг.; с мая 2018 Министр строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации).

Общественная молодежная палата при Тюменской областной Думе – это совещательный молодежный орган при региональном законодательном собрании и инструмент формирования кадрового потенциала региона, а также эффективный механизм участия молодежи в реализации областной молодежной политики.

В целом Общественная молодежная палата – это возможность реализовать свой собственный разработанный проект; встретить единомышленников; получить опыт работы в общественно-политической сфере; узнать и понять механизм взаимодействия общества и власти; получить и накопить социальный капитал; внести личный вклад и повлиять на развитие Тюменской области (региона).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Маркиянов С.В. Общественные палаты в регионах России: состояние, тенденции, перспективы // Контентус: электронный журнал. 2017. № 2. [Электронный ресурс] - URL: <http://kontentus.ru/> (дата обращения 04.03.2018)

Палата создается с целью обеспечения активного участия молодежи в формировании и реализации областной молодежной политики, содействия деятельности Тюменской областной Думы в сфере законодательного регулирования прав и законных интересов молодежи. Члены Палаты делегируются или избираются в состав Палаты сроком на 2 года с правом последующего переизбрания в случае соответствия возрастному критерию, но не более 2 сроков подряд.

Перечислим основные права члена молодежной палаты:

1. Право быть утвержденными в Палату имеют граждане Российской Федерации в возрасте от 14 до 30 лет, проживающие на территории Тюменской области (без автономных округов).
2. Участие в разработке проектов нормативных правовых актов, принимаемых Тюменской областной Думой в сфере молодежной политики;
3. Разработка и представление в органы государственной власти и местного самоуправления предложений по областным программам, проектам и планам мероприятий, направленным на развитие областной молодежной политики;
4. Организация конференций, круглых столов и других мероприятий для обсуждения молодежной проблематики;
5. Присутствие членов Палаты (по согласованию) на заседаниях Тюменской областной Думы, заседаниях комитетов и комиссий Тюменской областной Думы.

Перечислим основные обязанности члена Палаты:

Исполнять решения руководящих органов Палаты;

Участвовать в работе заседаний и мероприятий Палаты;

Основная обязанность члена Палаты это полноценно участвовать в реализации ключевых проектов Палаты и быть максимально вовлеченным в её деятельность, это является основным критерием для дальнейшего роста, как в профессиональном, так и в общественном плане. Стоит отметить, что

свою деятельность член Палаты выполняет на общественных началах, не получая финансового вознаграждения за свою деятельность.

Сергей Евгеньевич Корепанов, председатель Тюменской областной Думы, на одном из заседаний Молодежной палаты отмечал следующее: «Молодежная палата – это особый социальный институт реализации конституционных прав молодых граждан, инструмент формирования кадрового потенциала региона, эффективный механизм участия молодежи в разработке реализации областной молодежной политики».<sup>1</sup>

Приведем пример высказывания о Молодежном парламенте Тюменской области Артюхова Андрея Викторовича, первого заместителя председателя Тюменской областной Думы, председателя комиссии по формированию Общественной Молодежной палаты: «Я сторонник реальных проектов. Не замахивайтесь сразу на что-то глобальное. Пусть проект будет небольшой, но принесёт людям пользу. Тем более, депутаты Тюменской областной Думы всегда поддерживают инициативы молодых. К примеру, законодатели Виктор Рейн, Глеб Трубин, Ольга Швецова выделяют средства из своих фондов на эти цели. Будут идеи, будет и поддержка».

Заместитель председателя Молодежного парламента при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации отмечает следующее: «Молодежный парламентаризм в Российской Федерации имеет давнюю историю работы и взаимодействия с законодательными (представительными) органами власти в субъектах Российской Федерации. Традиционно в число регионов-лидеров молодежного парламентского движения в нашей стране входят: Алтайский край, Еврейская автономная область, Кировская область, Тюменская область, Вологодская область. Именно в этих регионах, одними из первых в России появились молодежные парламентские структуры, которые на сегодняшний день задают тренды развития всего движения».

---

<sup>1</sup> Тюменская область сегодня. Интернет издание. [Электронный ресурс] - URL: <http://tumentoday.ru/2017/07/29/ya-blagodaren-zhitelyam-yamala-predsedatel-tyumenskoj-oblastnoj-dumy-otvetil-na-voprosy/> (дата обращения 16.04.2018).

По нашему мнению, на сегодняшний день происходит переоценка ценностей, и молодежь не стоит на месте, так как у нее меняется отношение к социальному статусу, финансам, семье и собственной (личной) свободе. Однако, неизменно одно – граждане, молодая группа населения всегда будут искать свое место в мире. Тогда как Общественная молодежная палата – это та площадка, где молодые ребята и девушки ищут и находят себя.

Общественная молодежная палата при Тюменской областной Думе была основана в июне 2006 года. В настоящий момент Молодежные палаты в Тюменской области созданы в 13 муниципальных образованиях, включая: город Тобольск, Заводоуковский городской округ, город Ялуторовск, город Ишим, Уватский, Казанский, Омутинский, Тюменский, Аромашевский, Исетский, Сладковский, Юргинский, Абатский районы.

В составе Общественной молодежной палаты молодые парламентарии реализуют социально - значимые проекты в самых разнообразных сферах, начиная от вовлечения молодежи в общественную и политическую жизнь региона, которые в том числе направлены на повышение электоральной активности молодых избирателей до проектов связанных с популяризацией здорового образа жизни и вовлечения населения в занятия массовым спортом на протяжении всего года. По словам Виктора Александровича Рейна, заместителя председателя Тюменской областной Думы, - «У всех представленных проектов есть свое рациональное зерно».<sup>1</sup>

Законотворческая деятельность.

В рамках работы Общественной молодежной палаты разрабатываются проекты нормативно-правовых актов, которые направлены на регулирование прав и интересов молодежи. В них молодые парламентарии доказывают свою компетентность в различных сферах, к примеру: «О внесении изменений в Положении о Совете по грантам и Положении о выделении грантов Правительства РФ для государственной поддержки»; «Систематизация

---

<sup>1</sup> Тюменские известия. Официальный сайт [Электронный ресурс]. – URL: <https://t-i.ru/article/new/8940> (дата обращения 11.03.2018)

деятельности волонтеров»; «Усовершенствование компетенций специалистов в рамках ФГОС»; «Внесение изменений в статью 14.53 ч.2 КоАП РФ»; О внесении изменений в статьи 51 и 52 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 16 Федерального закона «Об актах гражданского состояния», это одни из многих проектов нормативно-правовых актов предложенных членами молодежной палаты для внесения изменений в действующее законодательство.

Говоря о проектной деятельности, стоит отметить один из ключевых проектов Молодежной палаты: «Политическая кухня». Данный проект был представлен в формате ток-шоу, где главными героями выступают школьники и студенты, которые проходили кастинг, пробовали себя в роли политиков: осуществлять прием граждан в общественной приемной, общаться с избирателями, публично выступать на заседании Общественной молодежной палаты при Тюменской областной Думе. Проект включает в себя образовательные и практические части, мастер – классы о публичных выступлениях, написание официально – деловых писем, коммуникации со СМИ и населением, встречи с депутатами различных уровней.

В рамках работы палаты были проведены первые в Тюменской области Молодежные парламентские слушания. Инициатором проведения слушаний в регионах страны стал Молодежный парламент при Государственной Думе. Работа на шести интерактивных площадках Тюмени прошла с 12 по 16 мая 2017 года. Основными темами встреч были: распространение опыта деятельности органов молодежного самоуправления на все уровни (региональный, муниципальный, студенческий), внедрение новых форматов в работе с молодежью, включая новые подходы к работе в социальных сетях. В рамках Дня молодого парламентария работают традиционные площадки: «Анализ информации и СМИ в современном политическом процессе», «Молодежные инициативы», «Политические дебаты».

В целом развитие молодежного парламентаризма является актуальным вопросом в современное время. Многие проекты получают свое развитие не только в Тюменской области, но и в других субъектах.

Например, в 2014-2018 годах программа популяризации здорового образа жизни «Здравый смысл» с проектами «Стальной характер», «Общие тренировки», «Общественный контроль», которые были в свое время реализованы в рамках деятельности Общественной молодежной палаты при Тюменской областной Думе, были поддержаны и в других регионах нашей страны, в том числе в Нижегородской области, Республике Крым, Пермском крае, Самарской области.

Еще одна функция – политическая социализация молодежи, подготовка кадров для политической сферы. Из числа членов палаты вышли известные в регионе политики: Ольга Швецова – депутат Тюменской областной Думы, Андрей Потапов, Роман Чуйко, Виктория Чепик – становились депутатами Тюменской городской Думы в разные годы, Ирина Широкова и Владислав Татаринцев – работают в руководящем звене департамента по общественным связям, коммуникациям и молодежной политике Тюменской области. Подобные органы необходимы, потому что позволяют молодым людям определить для себя круг интересов: хотят они становиться политиками или нет?

Стоит отметить, что в рамках данного исследования существует необходимость проанализировать Молодежный парламент при Государственной Думе - является совещательным и консультативным органом и осуществляет свою деятельность на общественных началах в соответствии с Положением и Регламентом Общественной молодежной палаты (Молодежного парламента) при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Общее руководство деятельностью Молодежного парламента при Государственной Думе осуществляет Председатель Государственной Думы, который является почетным председателем Молодежного парламента. Деятельность Молодежного

парламента основывается на принципах приоритета прав и свобод человека и гражданина, законности, коллегиальности, гласности и учета общественного мнения.

Молодежный парламент при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации был создан в 2001 году на основании Постановления Государственной Думы, включает на сегодня 82 представителя молодежных парламентов, по числу молодежных парламентов, которые созданы в России на региональном уровне. Заседания Молодежного парламента проводятся не реже трех раз в год (в Государственной Думе и выездные в регионах России).

В период между заседаниями работают комиссии Молодежного парламента (по охране здоровья; по труду и социальной политике; по международным делам и евразийской интеграции; по образованию и науке; по безопасности и борьбе с коррупцией; по экономической политике, финансам и предпринимательству; по строительству и земельным отношениям; по молодежной политике, патриотизму, культуре и общественным объединениям).

Помимо комиссий созданы экспертные советы: по экономике и предпринимательству, по взаимодействию с информационным обществом и СМИ, по строительству и ЖКХ, которые включают в себя экспертов профильных министерств нашей страны, представителей коммерческих компаний и образовательных учреждений, а так же действующих членов Молодежного парламента и выпускников молодежного парламентского движения (действуют такие советы только в рамках заседаний проводимых в Москве).

Основными направлениями деятельности Молодежного парламента являются подготовка предложений, направленных на совершенствование федерального законодательства, реализация федеральных проектов Молодежного парламента, содействие в реализации молодежной политики

и формировании кадрового резерва, проведение мероприятий («круглых столов», молодежных парламентских слушаний и т.д.), взаимодействие с государственными органами, российскими и зарубежными молодежными организациями.

За период работы прошлого и действующего созывов Молодежного парламента было инициировано более 80 законодательных инициатив, касающихся предоставления мер поддержки молодым специалистам, введения новых механизмов поддержки молодежи при покупке жилья, обучения и дальнейшего трудоустройства выпускников, обеспечения безопасности в учебных заведениях, в киберпространстве, ужесточения ответственности за рекламу онлайн-казино, смягчения ответственности за лайки и репосты информации в социальных сетях нарушающей закон, регулирования дискриминации ценообразования при онлайн продажах, поддержки киберспорта, молодежного туризма в России, отдельного сбора мусора, приравниваю вейпов к табачным изделиям и др.

Также реализуются федеральные проекты, например проект по патриотическому воспитанию, сохранению и популяризации исторических знаний «Каждый день горжусь Россией», который включает в себя проведение двух тестирований в год - «Международная акция «Тест по истории Великой Отечественной войны» (Тест по истории победы над фашизмом) и «Тест по истории Отечества». За время проведения проекта было проведено 6 исторических тестирований, которые охватили более миллиона человек из всех регионов нашей страны и 52 стран мира.

Также Молодежный парламент при Государственной Думе совместно с Ассоциацией молодежных правительств Российской Федерации и Федеральным агентством по делам молодежи «Росмолодежь», реализует проект «Молодежная команда страны», направленный на поддержку и обучение молодежи при участии в выборных компаниях в качестве кандидата, либо трудоустройству в органы власти различных уровней.



Проект включает в себя интернет-площадку, на которой любой желающий может зарегистрироваться, просмотреть видео уроки от представителей законодательной и исполнительной власти, выполнять предложенные задания, зарабатывать баллы, проходить стажировки, получать всю необходимую информацию. По итогам обучения лучшие участники проекта получают возможность попасть в конце года на форум Молодежной команды страны для обмена опытом и успешными кейсами в общественной и политической сферах.

В 2019 году Молодежный парламент при Государственной Думе ждет расширение за счет вхождения в состав молодых депутатов, представителей студенчества и молодежных крыльев политических партий. Таким образом, количество членов Молодежного парламента при Государственной Думе составит до 267 человек.

В сентябре 2018 года были внесены изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О внесении изменений в постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об Общественной молодежной палате (Молодежном парламенте) при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации».<sup>1</sup> Изменения коснулись п.2.2. Так в новой редакции «2.2. Задачами Молодежного парламента при Государственной Думе являются:

- выработка рекомендаций и подготовка предложений, направленных на совершенствование законодательства в сфере обеспечения защиты прав и законных интересов молодежи, и направление их в соответствующие комитеты Государственной Думы;

- проведение анализа законопроектов, находящихся на рассмотрении в Государственной Думе, и направление результатов в соответствующие комитеты Государственной Думы;

---

<sup>1</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11 сентября 2018 г. № 4782-7 ГД «О внесении изменений в постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об Общественной молодежной палате (Молодежном парламенте) при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации»

- приобщение молодежи к парламентской деятельности;
- формирование правовой и политической культуры молодежи;
- содействие патриотическому воспитанию молодежи и формированию у нее нравственных ориентиров;
- участие в парламентских слушаниях, «круглых столах» и других мероприятиях, проводимых в Государственной Думе.»;

Раздел 3 в новой редакции «Порядок формирования Молодежного парламента при Государственной Думе»:

Молодежный парламент при Государственной Думе состоит из представителей молодежных парламентов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, представителей молодежных «крыльев» политических партий, образовавших фракции в Государственной Думе, депутатов органов местного самоуправления муниципальных образований, входящих в состав соответствующего субъекта Российской Федерации, студентов - руководителей органов студенческого самоуправления федеральных образовательных организаций высшего образования, осуществляющих деятельность на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

В случае, если лицо в возрасте от 18 до 35 лет является членом постоянно действующего консультативного органа при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, оно не может одновременно являться членом Молодежного парламента при Государственной Думе.

Молодежные парламенты при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации избирают по одному представителю в возрасте от 18 до 30 лет в состав Молодежного парламента при Государственной Думе на своих заседаниях большинством голосов от общего числа членов соответствующих молодежных парламентов.

Представители молодежных парламентов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации

Федерации, избранные в состав Молодежного парламента при Государственной Думе на день вступления в силу настоящего Постановления, сохраняют свои полномочия до дня избрания нового представителя соответствующим молодежным парламентом при законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Включение в состав Молодежного парламента при Государственной Думе представителей созданных на основании законов субъектов Российской Федерации или иных нормативных правовых актов молодежных парламентов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется на основании писем руководителей соответствующих законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и решений молодежных парламентов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Политические партии, образовавшие фракции в Государственной Думе, направляют в состав Молодежного парламента при Государственной Думе представителей молодежных «крыльев» этих политических партий в возрасте от 18 до 30 лет в следующем количестве: фракция Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» - 3 представителя; фракция Политической партии «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» - 3 представителя; фракция Политической партии ЛДПР - Либерально-демократической партии России - 3 представителя; фракция Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ - 3 представителя.

Включение представителей молодежных «крыльев» политических партий, образовавших фракции в Государственной Думе, в состав Молодежного парламента при Государственной Думе осуществляется на основании решений соответствующих фракций в Государственной Думе.

Ассоциация «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)» направляет в состав Молодежного парламента при Государственной Думе по одному представителю в возрасте от 18 до 30 лет от каждого субъекта Российской Федерации из числа депутатов органов местного самоуправления муниципальных образований, входящих в состав соответствующего субъекта Российской Федерации.

Включение депутатов органов местного самоуправления муниципальных образований в состав Молодежного парламента при Государственной Думе осуществляется на основании решения Ассоциации «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)».

Общероссийская общественная организация «Российский союз ректоров» направляет в состав Молодежного парламента при Государственной Думе по одному представителю в возрасте от 18 до 30 лет от каждого субъекта Российской Федерации из числа студентов - руководителей органов студенческого самоуправления федеральных образовательных организаций высшего образования, осуществляющих деятельность на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Включение студентов - руководителей органов студенческого самоуправления федеральных образовательных организаций высшего образования в состав Молодежного парламента при Государственной Думе осуществляется на основании решения Совета Общероссийской общественной организации «Российский союз ректоров».

Необходимо шире раскрыть сущность законодательных инициатив и концепций законодательных предложений Молодежного парламента при Государственной Думе. Приведем яркие примеры законодательных инициатив. Одной из тем заседания в 2018 года являлось повышение доступности жилья для граждан Российской Федерации, в частности молодых семей и молодых специалистов. При рассмотрении данной темы, в

первую очередь, было акцентировано внимание на те категории людей, в которых нуждается государство. Если говорить о развитии малых населенных пунктов, сел, то нужно понимать, что если закрывается школа - умирает село. С 2012 года на федеральном уровне было утверждено постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 № 1177, которым предусматривалась реализация на территории субъектов РФ проекта льготного ипотечного кредитования молодых учителей, в частности, на уплату первоначального взноса в размере 20 % от стоимости приобретаемого жилья и льготного ипотечного кредита на 8,5 % годовых. Но с 2015 года финансирование данной программы из федерального бюджета было прекращено.

Президент России В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию от 01.03.2018 года отмечал, что за предстоящие шесть лет ипотека должна стать доступной для большинства российских семей, для большинства работающих граждан, для молодых специалистов.

Поэтому было предложено внести изменения в ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», в части закрепления понятия молодого специалиста из числа педагогических работников (это молодые люди, не позднее 5 лет как получившие высшее образование и имеющие стаж работы не менее 1 года)

В 2018 году было предложено внести изменения в Кодекс об административных правонарушениях РФ в части закрепления понятия «Травля» в сети Интернет — намеренные оскорбления, угрозы и сообщения с помощью современных средств коммуникации, как правило, в течение продолжительного периода времени. Для обозначения этого явления также используются Интернет-моббинг (Internet-mobbing), кибербуллинг (Cyberbullying). Травля осуществляется в информационном пространстве через информационно-коммуникационные каналы и средства. В том числе в Интернете посредством электронной почты, программ для мгновенного обмена сообщениями (мессенджеры), в социальных сетях, а также через

размещения на видео-хостингах непристойных, унижающих человека видеоматериалов.

Лица, совершающие данные хулиганские действия, зачастую действуют анонимно

Учитывая тенденцию распространения явления Кибербуллинг в Российской Федерации среди детей и молодежи предлагается внести изменения в действующее законодательство: Внести в статью 5.61 КОАП РФ часть 2.1 - Оскорбление в сети Интернет, изложив ее в следующей редакции: «Оскорбление, выраженное с использованием сети Интернет, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц - от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до пятисот тысяч рублей.» Внести в статью 5.61 КОАП РФ часть 2.2 – «Травля», изложив ее в следующей редакции: «Травля - систематическое унижение чести и достоинства лица, выраженное в неприличной форме, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти до пятидесяти тысяч рублей; на должностных лиц - от ста тысяч до двухсот тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до пятисот тысяч рублей.»

Внести в статью 10.1 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>1</sup> следующие изменения: дополнить статью 10.1 пунктом 3.2 следующего содержания: Организатор распространения информации в сети «Интернет» обязан осуществлять контроль за информацией, содержащейся в электронной системе и (или) программе для электронных вычислительных машин, которые предназначены и (или) используются для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет» на предмет ее соответствия законодательству Российской Федерации. В случае обнаружения информации, противоречащей

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ: по сост. на 25 ноября 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31 (часть I). – Ст. 3448.

законодательству Российской Федерации, она подлежит удалению, а сведения о распространителе такой информации передаются органу, осуществляющему функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

На современном этапе развития Российской Федерации молодёжный парламентаризм является неотъемлемой частью всей системы развития нашей страны. Современная молодёжь с удовольствием участвует в политических процессах, вносит полезные предложения, направленные на ещё лучшее и светлое будущее для себя, своей семьи. И самое главное, современная молодежь, которая инициирует предложения, в полной мере готова с отдачей участвовать в реализации своих идей.

Несмотря на положительную динамику работы Молодежного парламента в стране, в частности в нашем регионе – Тюменской области, существует необходимость по стимулированию и поддержке данного «молодого» института. Так, необходимо предпринять следующие меры:

- Необходимо предусмотреть обязательное обучение молодых парламентариев законотворческой деятельности;
- Реализовывать совместные проекты между молодёжными парламентами субъектов Российской Федерации и Уральского федерального округа;
- Популяризировать известность молодежного парламента среди самой молодёжи через СМИ, так как большая часть среднестатистической молодёжи не знает о существовании такого органа. Деятельность молодежного парламента должна включать информационное обеспечение, усиление информирования общественности о деятельности молодежных парламентских структур; создание сети информационной базы данных между молодежными парламентами субъектов Федерации, для обобщения лучших практик работы.
- Необходимо и важно наделить правом законодательной инициативы региональный Молодежный парламент, данная практика уже

действует в 11 регионах страны и имеет свои положительные результаты, например в Еврейской автономной области, где члены местного молодежного парламента внесли 11 законопроектов, которые были приняты законодательным собранием.

- На законодательном уровне предлагается разработать и закрепить положения о финансировании Молодежного парламента на всех действующих уровнях (федеральном, региональном, муниципальном). Основная цель финансирования – социальная, заключающаяся в материальной поддержке по реализации и участию в образовательных программах, реализации проектов и мероприятий, участие в выездных форумах и заседаниях.

- Целесообразно создать консультативные группы на базе молодежных парламентах субъектов Федерации, состоящих из двух частей - мобильной и стационарной. Или по-другому Экспертные советы при Молодежных парламентах в субъектах РФ. Мобильная часть может быть ответственна за проведение обучающих семинаров, консультаций, сбора информации, тренинговой работы в конкретном субъекте Российской Федерации, где создается или действует молодежный парламента.

Стационарная же часть должна нести ответственность за анализ информации, подготовку тренингов, информационных и статистических материалов, осуществляет связь с каждым молодежным парламента субъекта Российской Федерации, организует информационный обмен. Стоит отметить, что в Москве в рамках работы Молодежного парламента при Государственной Думе уже действуют 3 экспертных Совета, в которых состоят как действующие члены Молодежного парламента, так и эксперты из числа депутатов Государственной Думы и руководители крупных профильных организаций и проектов.

- Также усматривается необходимость в разработке и принятию Закона о молодежной политике на федеральном уровне.



На основании всего вышеизложенного необходимо сделать вывод о том, что в целом молодежный парламентаризм представляет собой комплексное явление в сфере взаимодействия государства и гражданского общества. Основными направлениями его выражения являются политико-правовое воспитание молодежи и участие молодых граждан в управлении делами государства.

Молодежный парламентаризм будет способствовать развитию парламентской культуры и толерантного отношения к политическим оппонентам. Данный институт - это эффективный механизм развития правовой культуры молодых граждан, который должен постоянно совершенствоваться с учетом развития, как самой страны, так и с учетом развития и потребностей региона, в котором существует Молодежный парламент. Подчеркнем, что от уровня знаний о праве, доверия к избирательной системе и общего развития правовой культуры молодежи сегодня будет зависеть легитимность и эффективность осуществления государственной власти в России в обозримом будущем, поскольку многие сегодняшние молодые «парламентарии» завтра могут стать депутатами и должностными лицами органов государственной власти.

### **2.3. Функции общественных советов в повышении эффективности деятельности органов власти в субъектах Российской Федерации**

Общественный совет — постоянно действующий, консультативно-совещательный орган (общественного контроля) с участием представителей общественности, который имеет внутреннюю формализованную структуру, за которым государственные органы закрепляют определенные полномочия и с которым консультируются по вопросам принятия и исполнения государственных решений. Общественные советы призваны обеспечить учет интересов граждан Российской Федерации при осуществлении государственной политики в части, относящейся к сфере деятельности органа

власти, являются одним из механизмов общественного участия. Общественные советы максимально вовлекают граждан в работу руководящих органов, это могут быть органы местной, законодательной или исполнительной власти.

Общественные советы создаются для решения различных задач, таких как: обеспечение согласования общественно значимых интересов граждан для решения наиболее важных вопросов в сфере реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования; развитие взаимодействия с общественными, научными и иными организациями и использование их потенциала для повышения эффективности работы органа власти; консультации с экспертами - членами Общественного совета по вопросам деятельности органа власти; рекомендации членов совета при разработке законодательства, связанного с деятельностью органа власти; проведение мониторинга и оценки правоприменительной практики, связанной с деятельностью органа власти.

В Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации в 2013 Владимир Путин отметил: «Как при федеральных, так и при региональных органах исполнительной власти необходимо создавать общественные советы. Конечно, во многих органах власти они уже есть, но не везде. И самое главное, они не должны быть формальным придатком и декоративной структурой, а призваны выступать в роли экспертов, а порой и конструктивных оппонентов ведомств, быть активными участниками системы противодействия коррупции».

В Тюменской области в состав общественных советов входят граждане соответствующие требованиям порядка формирования Общественных советов, определенного п.2 Постановления Правительства Тюменской области от 25 апреля 2013 г. № 131-п «О порядке образования и типовых правилах организации деятельности общественных советов при исполнительных органах государственной власти Тюменской области».

В формировании и деятельности Общественных советов активное участие принимает региональная Общественная палата. Она направляет своих членов, компетентных в профильных вопросах органа власти, при котором создается Общественный совет в его состав. Общественная палата Тюменской области ведет сбор информации и анализ деятельности Общественных советов, проводит консультации для их руководителей и является площадкой для обмена опытом, презентаций, обеспечением методологическими материалами руководства Общественных советов созданных при органах власти в Тюменской области.

Без учета мнений, идей и предложений отдельных граждан, НКО, и других институтов гражданского общества невозможно становление России как сильного государства.

Ситуация осложняется тем, что развивающемуся гражданскому обществу противостоит такой мощный противник, как российская бюрократия. Но не меньше мешает формированию активного гражданского сектора позиция части населения России с его «ленивым» сознанием.

В этих условиях наблюдается имитация гражданской активности и низкий уровень включенности граждан в общественно-политическую сферу жизни общества. Все это осложняет процесс взаимодействия органов власти и общественников как равноправных партнеров.

В условиях сложившейся геополитической обстановки Россия не должна уступать западным странам ни в чем. В этих условиях поддержка общественности обретает огромную роль. Таким образом, развитие и укрепление некоммерческого сектора, и создание прочных партнерских связей «государство – некоммерческие организации» выступают на первый план.

Развитие НКО, в частности, помогает более оперативно разрешать проблемы населения во многих сферах: социальной, экономической, политической, при этом развитые институты гражданского общества помогут

разгрузить государственную машину, обойти многие бюрократические барьеры.

Наиболее значимой составляющей в развитии некоммерческого сектора в Тюменской области являются созданные такие диалоговые площадки, как Общественная палата Тюменской области, координационные и общественные советы при исполнительных и законодательных органах власти, общественная молодежная палата при Тюменской областной Думе, крупные форумные, молодежные кампании.

Безусловно, для создания всех необходимых условий социального партнерства между государством и институтами гражданского общества необходимы системные, постепенные шаги со стороны, как власти, так и общества.

Владимир Путин подписал распоряжение «Об обеспечении в 2013 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, реализующих социально значимые проекты и участвующих в развитии институтов гражданского общества»<sup>1</sup>.

Помимо этого, в 2016 году опубликовано Распоряжение Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 68-рп «Об обеспечении в 2016 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина»<sup>2</sup>.

В 2018 году было подписано и опубликовано Распоряжение Президента Российской Федерации 19 февраля 2018 г. № 32-рп «Об обеспечении в 2018 году государственной поддержки некоммерческих

---

<sup>1</sup> Распоряжение Президента Российской Федерации «Об обеспечении в 2013 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, реализующих социально значимые проекты и участвующих в развитии институтов гражданского общества» // Официальный сайт Российской газеты [Электронный ресурс]-URL: <https://rg.ru/2013/01/19/nko-dok.html> (дата обращения 17.04.2018).

<sup>2</sup> Распоряжение Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 68-рп «Об обеспечении в 2016 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина» // Официальный сайт Российской газеты [Электронный ресурс]-URL: <https://rg.ru/2016/02/12/nko-dok.html> (дата обращения 17.04.2018).

неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина».<sup>1</sup>

В Тюменской области действуют 19 общественных советов при органах государственной власти (18 при исполнительных, 1 при законодательном).

Общественные советы в Тюменской области созданы в следующих департаментах:

1. Общественный совет при департаменте жилищно-коммунального хозяйства Тюменской области.
2. Общественный совет при департаменте здравоохранения Тюменской области.
3. Общественный совет при департаменте образования и науки Тюменской области.
4. Общественный совет при департаменте по спорту и молодежной политике Тюменской области.
5. Общественный совет при департаменте социального развития Тюменской области.
6. Общественный совет при департаменте культуры Тюменской области и др.

Эффективность работы Общественных советов в Тюменской области можно оценить по их постоянной, систематической, эффективной деятельности: осуществляется независимая оценка качества оказания услуг подведомственными организациями департаментов, проводится личный прием граждан и юридических лиц по вопросам предоставления мер социальной поддержки; организации отдыха и здоровья населения; реабилитации инвалидов; опеки, попечительства и охраны прав детства,

---

<sup>1</sup> Распоряжение Президента Российской Федерации 19 февраля 2018 г. № 32-рп от «Об обеспечении в 2018 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина» // Официальный сайт Российской газеты [Электронный ресурс]-URL: <https://rg.ru/2018/02/22/nko-dok.html> (дата обращения 17.04.2018).

проходит консультирование населения по вопросам нормативно-правового регулирования имущественных отношений, обобщаются и систематизируются обращения дачников и рассматриваются механизмы решения проблем.

Помимо общественных советов, в регионе существуют и координационные советы. Одна из особенностей этого типа советов в том, что «повестку дня» для них определяет орган власти или должностное лицо. Полезность такого типа общественных советов взаимна и для властных структур, получающих эффект обратной связи, и для общественных организаций, получающих дополнительный источник информации о планах и решениях властей.

Так, 11.11.2015 года в Тюменской области был подписан документ о создании Координационного совета по вопросам развития и поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Тюменской области. В него вошли представители исполнительных органов государственной власти, члены Общественной палаты, общественных организаций Тюменской области, уполномоченный по защите прав предпринимателей в Тюменской области.

Основными задачами Координационного совета являются:

1. содействие исполнительным органам государственной власти Тюменской области в осуществлении функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;
2. содействие исполнительным органам государственной власти Тюменской области, органам местного самоуправления в разработке и реализации мер по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций.

Конечно, и в координационных советах, и на других площадках взаимодействия диалог между властью и обществом, нацеленный на

получение весомых результатов не обойдется без такой формы взаимодействия как, переговоры.<sup>1</sup>

Гражданские переговоры – это форма ответственного взаимодействия структур гражданского общества и органов государственной власти.

Цель гражданских переговоров - решение актуальных общественных проблем совместными усилиями гражданских и властных институтов.

Задача гражданских переговоров – принять конкретные решения по предмету переговоров. Гражданские переговоры проводятся по предварительно согласованной сторонами повестке и формализованной процедуре.

Гражданские переговоры предполагают: протокольное фиксирование всех решений и взаимных обязательств, обязательное подписание итогового документа, вне зависимости от результатов переговоров, создание временных рабочих групп (определение органов), отвечающих за реализацию договоренностей, достигнутых в ходе переговоров».

В процедуру подготовки гражданских переговоров включены проблемные дискуссии, гражданские экспертизы. Задачи дискуссий как одного из этапов подготовки переговоров - «осмысление темы и налаживание контактов между будущими участниками переговоров, имеющих отношение к проблеме». Авторы подчеркивают, что «хорошим решением является вынесение на дискуссию 2 - 3-х альтернативных подходов к решению проблемы». Постоянно акцентируя внимание на оформлении процедур, авторы методики отмечают необходимость после каждой встречи разрабатывать итоговые документы, в том числе списки участников, и документы, формулирующие позиции, а также доступность этих документов.

Другой этап подготовки переговоров – гражданская экспертиза проблемы - рекомендуется проводить в форме «круглых столов» или рабочих

---

<sup>1</sup>О создании Координационного совета по вопросам развития и поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Тюменской области Правительство Тюменской области // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области / [Электронный ресурс]. - URL: <https://admtyumen.ru/> (дата обращения 31.06.2018).

групп. Задача этого этапа - «выяснение мнения о поднимаемой проблеме других групп третьего сектора, бизнеса, органов местного и общественного самоуправления, СМИ, профильных экспертных и научных структур, с последующим уточнением предмета переговоров».

В свою очередь результаты экспертизы оформляются в виде «кратких информационных материалов, общего экспертного заключения, подборки сопроводительных материалов и экспертных заключений отдельных участников». При этом инициировавшая переговоры гражданская организация «может заказать экспертизу проблемы соответствующим специалистам, экспертным организациям», а затем «формулировать свою переговорную позицию, в том числе на базе предоставленного специалистами экспертного заключения».

В 2014 году Госдума в первом чтении приняла законопроект «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>1</sup>. В данном документе отражено следующее: негосударственные структуры осуществляют общественный контроль за деятельностью органов государственной власти, местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия (далее – органов и организаций).

Право осуществлять общественный контроль согласно законопроекту могут общественные палаты и общественные советы.

Основная задача любого демократического государства – обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина. При этом власть не может добросовестно и эффективно выполнять свои обязанности при отсутствии обратной связи и контроля со стороны своего «работодателя» – общества.<sup>2</sup> Власти, как и любому работнику, нужно четко ставить задачу, следить процессом и итогами ее деятельности. Бесконтрольная власть

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212 – ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета от 23 июля 2014 г. № 163.

<sup>2</sup> Мартынов А.В. Современное состояние и перспективы развития общественного контроля в России // Административное право и процесс. 2014. № 10. 11 с.



подвержена коррупции, работает нерационально и злоупотребляет инструментами принуждения. Общественный контроль – это как раз тот механизм, который позволяет обществу контролировать власть, как на этапе принятия, так и на этапе реализации решений и оценки полученного результата<sup>1</sup>.

Общественный контроль в США и западноевропейских странах представляет достаточно широкий набор инструментов, который строится, прежде всего, вокруг принципов прозрачности государственной власти и участия общества в ее работе. Они обеспечиваются путем принятия государством специальных нормативных актов о раскрытии информации, контроля со стороны граждан, некоммерческих организаций, советов, комитетов при государственных органах.<sup>2</sup>

Также существенную роль играют волонтерские движения, общественные инициативы, голосования, обсуждения, петиции, экспертизы, журналистские расследования. Иногда к инструментам общественного контроля в качестве его своеобразного итога относят выборы и референдумы. При этом само словосочетание «общественный контроль» на Западе практически не употребляется<sup>3</sup>.

На данный момент в российском законодательстве отсутствует понятие общественного контроля. В законопроекте под ним понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за действиями органов и организаций, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Несмотря на возможность участия в общественном контроле граждан система общественного контроля акцентируется на общественных палатах и

---

<sup>1</sup> Гриб В.В. Общественный контроль: Учебник. М.: Юрист, 2017. 389 с.

<sup>2</sup> Долгих Ф.И. Общественный контроль за деятельностью политических партий - к постановке вопроса // Проблемы в российском законодательстве. 2016. № 2. С. 13.

<sup>3</sup> Соколова Т.Д. Социально – политические факторы институционализации форм общественного контроля в России // ПОИСК. 2016. № 2. 77 с.

общественных советах, по причине того, что они выступают субъектами общественного контроля.

Иосиф Дискин, председатель комиссии Общественной палаты Российской Федерации по развитию гражданского общества и взаимодействию с общественными палатами субъектов Российской Федерации: «Расследуйте, приходите в субъекты общественного контроля, которые придадут вашим расследованиям, после проверки изложенных фактов, законную фазу. Есть закон о СМИ, где есть права и обязанности. К сожалению, в позиции СМИ далеко не всегда доминируют общественные интересы, а чаще интересы самих журналистов, мнения и суждения самих журналистов, а также часто лоббистские теневые влияния. Поэтому для того, чтобы гарантировать, что эти сообщения СМИ и расследования – это есть общественный интерес, за этим стоит общественный интерес, а не интерес частный, для этого нужен специальный фильтр».

«Считаю, что все законопроекты, ключевые государственные решения, стратегические планы должны проходить гражданское, так называемое «нулевое», чтение с участием НКО, других институтов гражданского общества», – заявил Президент РФ Владимир Путин в ходе Послания Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2013 года.

Формы общественного контроля:

Существует открытый перечень форм, в которых может осуществляться общественный контроль. Обозначим те, которые прямо указаны в законе:

- общественный мониторинг – постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов и организаций;
- общественная проверка – сбор и анализ информации, проверка фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов и организаций, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы негосударственных некоммерческих организаций;

- общественная экспертиза – оценка актов, решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов и организаций с использованием специалистов, привлеченных на общественных началах;
- общественное обсуждение – публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов и организаций с обязательным участием в таких обсуждениях уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются;
- общественные (публичные) слушания – собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, – органами и организациями для обсуждения вопросов, касающихся деятельности указанных органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы негосударственных некоммерческих организаций<sup>1</sup>.

Иосиф Дискин, председатель комиссии Общественной палаты Российской Федерации по развитию гражданского общества и взаимодействию с общественными палатами субъектов Российской Федерации: «Общественная экспертиза, общественные слушания и общественный контроль позволяют на стадии принятия законов и исполнения законов и нормативных актов находить действия, противоречащие общественным интересам, в том числе интересам рядового гражданина и требовать их корректировки».

Общественный контроль – является важнейшим элементом демократической модели общества. Развитие его системы направлено на решение такой актуальной для современной России задачи, как консолидация общества на основе широкого вовлечения граждан в процессы принятия и исполнения управленческих решений.

---

<sup>1</sup> Орлова И.В. Общественный контроль в сфере государственного управления // Россия 21 века: Экономика. Политика. Культура / Под. ред. Л.Е. Ильичевской, В.С. Комаровского. М., 2015. 17 с.

Анализ действующего законодательства ярко иллюстрирует нам, что общественные советы при органах власти, в особенности общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах власти субъектов РФ играют важную роль в реализации, как общественного контроля, так и иных формы общественного участия граждан в деятельности органов власти. При определении места и роли, функций общественных советов в системе общественного контроля в РФ мы усматриваем через анализ положений Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в котором, прежде всего, закреплён правовой статус данных субъектов.

В толковании норм указанного федерального закона дается основание полагать, что общественные советы создаются при федеральных и региональных органах власти. Однако однозначно такое интерпретирование является неверным, поскольку в ст. 13 прямо предусматривается возможность создания общественных советов при органах местного самоуправления. Существующая коллизия ст. 9 данного закона заключается в том, что в данной норме закреплён исчерпывающий перечень субъектов общественного контроля, тем самым возникает вопрос: являются ли общественные советы при органах местного самоуправления субъектами общественного контроля?

Демократические прозрачные процедуры необходимы при формировании общественных советов при органах государственной власти. Так, В.В. Путин на одном из заседаний Совета при Президенте по стратегическому развитию и приоритетным проектам отметил следующее: «Мы с Вами представляем, как формируются общественные советы. Это часто бывают такие управляемые структуры, создание которых смысла никакого не имеет. Здесь нужны другие инструменты. Они есть».<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Стенографический отчет о заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам. [Электронный ресурс]. – [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) (дата обращения 17.09.2018)

В заключение рассмотрения данного вопроса необходимо сделать основной вывод о том, что Общественный совет является одной из самых нужных и эффективных форм взаимодействия, т. к. он точно знает свои функции. И люди там состоят не случайные, поэтому предполагается, что они смогут задать корректный вопрос и получить на него ответ, кроме того способны правильно транслировать их в общество.

Необходимо отметить, что широкое информирование о деятельности общественных советов, о достижениях и роли в общественном развитии, возможности и полномочиях позволит в дальнейшем показать понимание органами государственной власти важность вовлечения граждан в работу государственных структур.

Информационная открытость должна подчеркнуть открытость и готовность органов государственной власти к налаживанию обратной связи с гражданским обществом. Необходимо подчеркнуть, что существует и необходимость изменения подходов и планов по расширению информационной деятельности общественных советов в целях укрепления граждан к деятельности органов государственной власти, формирования положительного имиджа в части учета мнения и интересов населения в том или ином субъекте при принятии и исполнении решений.

В субъектах Российской Федерации необходимо пересмотреть действующую, а в некоторых регионах и отсутствующую, информационную политику. В связи с тем, что информационная политика в субъектах РФ поможет общественным советам реализовать один из основных механизмов общественного участия и занять достойное место среди институтов гражданского общества в каждом субъекте РФ, включая наш регион – Тюменскую область.

Данные изменения необходимо скоординировать во всех субъектах, которые выступают субъектами общественного контроля. Так предлагается внедрить единую модель деятельности общественных советов при органах государственной власти (исполнительной и законодательной), основной

целью которого выступает достижение высокой эффективности исполнения функций и создание механизма поддержания высокого качества работы общественных советов.

В тюменском регионе реализуются многие указанные выше формы взаимодействия власти и общества. С каждым годом эти формы совершенствуются, вовлекают в себя все больше граждан. Активный гражданин всегда будет услышан представителями власти, для этого делается всё возможное, как в оффлайн пространстве, так и в онлайн сфере. Например, на каждом сайте департаментов области созданы интернет-приемные.

Помимо прочего, на молодежных интернет ресурсах созданы так называемые «Общественные приемные», где в онлайн режиме можно задавать вопросы приглашенному гостю. Власть в диалоге с обществом ищет пути и возможности услышать людей, а главное донести собственную позицию по тем каналам, которые понятны каждому гражданину.

Необходимо и целесообразно разработать и внедрить единый регламент, позволяющий активизировать деятельность общественных советов, создать условия для независимости и обеспечения эффективности по определенным направлениям:

- проведение общественной экспертизы проектов законов, нормативно – правовых актов, принимаемых органами государственной власти в субъектах;
- изучать и обобщать общественные мнения по социальным проблемам: здравоохранение, образование, транспорт, социальной поддержки в регионах, субъектах.
- подготовка рекомендаций органам государственной власти (исполнительной и законодательной) по актуальным для данного субъекта Российской Федерации вопросам;
- обеспечить регулярное и открытое, оперативное информирование населения в субъекте России о деятельности общественного совета.

По прошествии пяти лет с даты послания Президента России Федеральному Собранию, в котором упоминалась эффективность работы Общественных советов, можно отметить, что в Тюменской области формирование и работа Общественных советов и Консультативных советов при органах государственной власти проводится в рамках правового поля, Общественные советы созданы и работают при всех органах исполнительной и законодательной власти регионального уровня и являются прочным элементом гражданского общества.

Существуют определенные проблемы в части освещения в средствах массовой информации и в социальных сетях, проблемы донесения для всех категорий населения процессов формирования, а главное деятельности Общественных советов. Формирование общественных советов, на наш взгляд, необходимо изменить в сторону более качественного отбора тех лиц, которые будут руководить советами, так как зачастую председатели общественных советов из-за высокой занятости не могут в полной мере исполнять свои полномочия. Без должного информирования граждан, Общественные советы могут становиться закрытыми институтами гражданского общества, чего нельзя допускать. В этой ситуации роль Общественной палаты Тюменской области должна стать решающей в процессе консультативной помощи тем советам, которые испытывают трудности в своей работе.

В заключении отметим, что защитить свои права и интересы граждане могут только в том случае, если будут созданы условия для реализации их права и все возможности для активного участия в разработке нормативных актов, формировании социальных программ и планов развития, тем самым будут созданы все условия для развития демократической практики.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В процессе диссертационного исследования, в работе был проанализирован правовой институт общественного участия в деятельности законодательных органов власти субъектов Российской Федерации, исходя из цели исследования и в соответствии с поставленными задачами, были сделаны следующие выводы и разработаны предложения как теоретического, так и практического характера.

Институт общественного участия представляет собой сложное и многогранное правовое явление, которое включает в себя в процессе проведения различные нормы из разных областей права.

При изучении выбранной темы были изучены дискуссионные вопросы теоретического характера. Данные вопросы появляются уже на стадии определения самого термина «общественное участие», что обосновывается тем, что ни Конституция РФ, ни иные законодательные акты не включают в себя толкования данного определения, а также отсутствует и выделение основных признаков данного правового института. Считаем, что существует необходимость в разработке и законодательного закрепления определения общественного участия. Более правильную характеристику, на наш взгляд, дает профессор Г.Н. Чеботарев: ««Конституция Российской Федерации, законодательство позволяют гражданам, общественным объединениям принять участие в опросах, обсуждении проектов законов и муниципальных правовых актов, публичных слушаниях, работе общественных палат и общественных советов при органах власти. Это и есть общественное участие граждан в осуществлении государственной власти»».

В работе на основе социологического анализа были выделены основные компоненты общественного участия:

- информированности;
- сбор и оценка мнений граждан;



-доступность понимания механизма принятия решений, включая доступность осознания той или иной проблемы.

Также были выделены основные модели общественного участия:

- модель имитации, где граждане выступают потребителями;
- модель символического участия, где реализуется право на обращение за информацией и право на вовлечение, без права на принятие решения;
- и основная модель: модель реального влияния, где реализуется право на обращение в государственные органы, право граждан на вовлечение в качестве приоритетных участников на этапах разработки, реализации и контроля за реализацией; право на использование легитимных механизмов, регулирующих учет мнений при принятии решений; право на получение делегированных функций и выступать от имени государства; право на получение от государственных органов поддержку.

В рамках исследования был изучен правовой механизм общественного участия в законодательных органах власти в субъектах Российской Федерации. Так, был рассмотрен институт гражданской законодательной инициативы, как элемент участия в работе законодательных органов власти.

При определении данного правового института мы пришли к выводу, что точное терминологическую оценку дает, на наш взгляд, профессор С.А. Авакьян, определяющий общественную гражданскую инициативу как активное деяние, которое направлено достижение общезначимых целей, реализуемое гражданином, объединением граждан в формах, таких как правотворческая инициатива и законодательная инициатива.

В работе дается следующее определение механизма реализации форм гражданских законодательных инициатив: «это способ реализации путем самостоятельного деяния, реализуемого гражданином, группой или объединением граждан, направленного на организацию публичных мероприятий».

Был сделан вывод, что в современное время существует необходимость усовершенствования механизма реализации гражданской законодательной

инициативы путем принятия на федеральном уровне Федерального закона «О гражданской законодательной инициативе в Российской Федерации», которым бы устанавливалась схема реализации законотворческой инициативы граждан, усовершенствовались бы стадии ее реализации; сбор подписей в поддержку правотворческой инициативы, рассмотрение правотворческой инициативы органами и должностными лицами, внесение и регистрация правотворческой инициативы, и в конечном итоге принципами осуществления общественной (гражданской) законодательной инициативы в Российской Федерации должно стать равное, добровольное, непосредственное и свободное участие граждан в осуществлении законодательной инициативы. В данном Федеральном законе должна быть предусмотрена возможность предоставления права инициативным группам граждан внесения законодательных предложений через Общественную палату Российской Федерации.

Также наряду со всем вышеизложенным, предлагается внести изменения в действующее законодательство, а именно в закон Тюменской области «О гражданской законодательной инициативе в Тюменской области» в части сбора подписей граждан в количестве двух тысяч через интернет-ресурс «Российская общественная инициатива», созданный по указу Президента России от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», так как на данном Интернет-ресурсе используется Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА) — информационная система позволяющая идентифицировать пользователя оставляющего подпись, её можно назвать «электронным паспортом» гражданина и авторизоваться на сайте «Госуслуги», а подобные меры могут позволить упростить процедуру внесения законопроекта и гарантировать подлинность подписи гражданина.

В рамках дипломного исследования была рассмотрена Общественная молодежная палата при Тюменской областной Думе. Были выделены

основные направления деятельности молодого института: подготовка предложений, направленных на совершенствование федерального законодательства, реализация федеральных проектов Молодежного парламента, содействие в реализации молодежной политики и формировании кадрового резерва, проведение мероприятий («круглых столов», молодежных парламентских слушаний и т.д.), взаимодействие с государственными органами, российскими и зарубежными молодежными организациями.

Несмотря на положительную динамику работы Общественной молодежной палаты в исследовании был сделан вывод, что необходимо стимулировать и поддерживать данный институт и предложены следующие меры: необходимо предусмотреть обязательное обучение молодых парламентариев законотворческой деятельности и реализации совместных проектов молодёжных парламентов разных территорий – субъектов России;

Существует необходимость в популяризации молодежного парламента среди самой молодёжи через СМИ, так как большая часть среднестатистической молодёжи не знает о существовании такого органа, также необходимо обеспечивать взаимодействие органов власти и создаваемых при них консультативно - совещательных органов, формировать интерес к органам власти среди молодых коллег. Деятельность молодежного парламента должна включать информационное обеспечение, усиление информирования общественности о деятельности молодежных парламентских структур; создание сети информационной базы данных между молодежными парламентами субъектов Федерации, для обобщения лучших практик работы.

Обосновывается и предлагается наделить правом законодательной инициативы региональный Молодежный парламент, так как данная положительная практика уже действует в 11 регионах страны, например в Еврейской автономной области, где члены местного молодежного

парламента внесли 11 законопроектов, которые были приняты законодательным собранием.

На законодательном уровне предлагается разработать и закрепить положения о финансировании Молодежного парламента на всех действующих уровнях. Основная цель финансирования – социальная, заключающаяся в материальной поддержке по реализации и участию в образовательных программах, реализации проектов, организации и проведении заседаний, участие в выездных форумах.

В работе обосновывается целесообразность создания консультативных группы на базе молодежных парламентов субъектов Федерации, состоящих из двух частей - мобильной и стационарной. Или по-другому Экспертные советы при Молодежном парламенте в субъектах России. Стоит отметить, что в Москве уже действуют 3 экспертных Совета. Мобильная часть может быть ответственна за проведение обучающих семинаров, консультаций, сбора информации, тренинговой работы в конкретном субъекте Российской Федерации, где создается или действует молодежный парламент. Стационарная же часть должна нести ответственность за анализ информации, подготовку тренингов, информационных и статистических материалов, осуществляет связь с каждым молодежным парламентом субъекта Российской Федерации, организует информационный обмен.

Предлагается разработать и принять Закона о молодежной политике на федеральном уровне.

В дипломной работе при анализе действующего законодательства был сделан вывод, что общественные советы при органах власти играют важную роль в реализации, как общественного контроля, так и иных формы общественного участия граждан в деятельности органов власти. Однако существует необходимо информирования о деятельности общественных советов, о достижениях и роли в общественном развитии, возможности и полномочиях позволит в дальнейшем показать понимание органами государственной власти важность вовлечения граждан в работу

государственных структур. Информационная открытость должна подчеркнуть открытость и готовность органов государственной власти к налаживанию обратной связи с гражданским обществом.

В субъектах Российской Федерации существует необходимость в пересмотре действующей, а в некоторых регионах и создание, информационной политики. Объясняется это тем, что информационная политика в субъектах РФ поможет общественным советам реализовать один из основных механизмов общественного участия и занять достойное место среди институтов гражданского общества в каждом субъекте РФ, включая наш регион – Тюменскую область. Без должного информирования граждан, Общественные советы могут становиться закрытыми институтами гражданского общества, чего нельзя допускать. В этой ситуации роль Общественной палаты Тюменской области должна стать решающей в процессе консультативной помощи тем советам, которые испытывают трудности в своей работе.

Предлагается внедрить единую модель деятельности общественных советов при органах государственной власти (исполнительной и законодательной), основной целью которого выступает достижение высокой эффективности исполнения функций и создание механизма поддержания высокого качества работы общественных советов. Необходимо и целесообразно разработать и внедрить единый регламент, позволяющий активизировать деятельность общественных советов, создать условия для независимости и обеспечения эффективности по определенным направлениям:

- проведение общественной экспертизы проектов законов, нормативно – правовых актов, принимаемых органами государственной власти в субъектах;
- изучать и обобщать общественные мнения по социальным проблемам: здравоохранение, образование, транспорт, социальной поддержки в регионах, субъектах.

- подготовка рекомендаций органам государственной власти (исполнительной и законодательной) по актуальным для данного субъекта Российской Федерации вопросам;
- обеспечить регулярное и открытое, оперативное информирование населения в субъекте России о деятельности общественного совета.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

### 1. Нормативные источники

1.1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 21 июля 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

1.2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 № 131-ФЗ: по состоянию на 11.11.2018 г. // Российская газета. - № 202. - 08.10.2003.

1.3. Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ: по сост. на 25 ноября 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31 (часть I). – Ст. 3448.

1.4. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 № 8-ФЗ: по состоянию на ред. от 28 декабря 2017 // Российская газета. - № 25. - 13.02.2009.

1.5. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 212 – ФЗ // Российская газета. - 23 июля 2014 г. - № 163.

1.6. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 № 172-ФЗ: по состоянию на 31 декабря 2017 // Российская газета.- № 146. - 03.07.2014.

1.7. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [Электронный ресурс]. – URL: <https://rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html> (дата обращения 11.05.2018).

1.8. Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2013 г. - № 10. - ст. 1019.

1.9. Распоряжение Президента Российской Федерации «Об обеспечении в 2013 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, реализующих социально значимые проекты и участвующих в развитии институтов гражданского общества» // Официальный сайт Российской газеты [Электронный ресурс]-URL: <https://rg.ru/2013/01/19/nko-dok.html> (дата обращения 17.04.2018).

1.10. Распоряжение Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 68-рп «Об обеспечении в 2016 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина» // Официальный сайт Российской газеты [Электронный ресурс] - URL: <https://rg.ru/2016/02/12/nko-dok.html> (дата обращения 17.04.2018).

1.11. Распоряжение Президента Российской Федерации 19 февраля 2018 г. № 32-рп от «Об обеспечении в 2018 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина» // Официальный сайт Российской газеты [Электронный ресурс]-URL: <https://rg.ru/2018/02/22/nko-dok.html> (дата обращения 17.04.2018).

1.12. Постановление Правительства РФ «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» от 15.04.2014 № 313: ред. от 25 сентября 2018 // Собрание законодательства РФ. - 05.05.2014. - № 18 (часть II). - ст. 2159.



1.13. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти» от 30 января 2014 г. № 93-р г. Москва // Российская газета.- 30 января 2014 г.

1.14. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О внесении изменений в постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об Общественной молодежной палате (Молодежном парламенте) при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» от 11 сентября 2018 г. № 4782-7 ГД // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6650428/#review> (дата обращения 10.04.2018).

1.15. Закон Тюменской области «Об общественном обсуждении проектов Законов Тюменской области» от 10 июня 2013 года № 38 // // Официальный сайт Тюменской областной Думы. [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/460151749> (дата обращения 10.04.2018).

1.16. Закон Тюменской области «О порядке подготовки, принятия и действия правовых актов Тюменской области» от 07 марта 2003 года № 121: по состоянию на 28 сентября 2018г. // Официальный сайт Тюменской областной Думы. [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/802032822> (дата обращения 06.10.2018).

1.17. Закон Тюменской области «О гражданской законодательной инициативе в Тюменской области» от 02 июня 2014 г. № 38. Официальный портал органов государственной власти. [Электронный ресурс]. – URL: [https://admtumen.ru/ogv\\_ru/gov/open-gov/publik\\_NPA.htm?id=236058@egDocs](https://admtumen.ru/ogv_ru/gov/open-gov/publik_NPA.htm?id=236058@egDocs) (дата обращения 01.02.2018).

1.18. Постановление Тюменской областной Думы «О Регламенте Тюменской областной Думы» от 14 февраля 2008 года № 604: с изменениями от 20 сентября 2018 г. // Официальный сайт Тюменской областной Думы. [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/453118802> (дата обращения 06.10.2018).

## 2. Научная и учебная литература

2.1. Авакьян С.А. Свобода общественного мнения и конституционно – правовые гарантии ее осуществления / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. - 2013. - № 1. - С.12-21.

2.2. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 10. - С.247.

2.3. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебник / С.А. Авакьян. – М.: Издательство Инфра-М, 2015. – С.534.

2.4. Арутюнян Р.Э. Конституционно-правовой статус институтов общественного контроля: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: \_\_\_\_ / Р.Э. Арутюнян. - М., 2011. - 185 с.

2.5. Бачаев А. А. Неформальные молодежные объединения как социальное явление // Молодой ученый. — 2015. — № 1. — С. 509-511. / А. А. Бачаев [Электронный ресурс]. — URL: <https://moluch.ru/archive/81/14759/> (дата обращения: 06.05.2018).

2.6. Виноградова Т.И. «Граждане и власти — на пути к сотрудничеству: общественное участие как фактор повышения качества бюджетных услуг» / Т.И. Виноградова // На пути к публичной политике: 10 лет Стратегии. - СПб. Норма, 2003. – 63 с.

2.7. Васильева С.В. Типология демократии: к вопросу о реальном наполнении системы осуществления гражданами власти и их участия в управлении делами государства / С.В. Васильева. [Электронный ресурс]. - URL: <http://docplayer.ru/42699379-Типологиya-demokratii-k-voprosu-o-realnom-napolnenii-sistemy-osushchestvleniya-grazhdanami-vlasti-i-ih-uchastiya-v-upravlenii-delami-gosudarstva.html> (дата обращения 16.07.2018).

2.8. Важнов С.С. Институт правотворческой инициативы граждан в системе народовластия в Российской Федерации: Учебник / С.С. Важнов. – Саратов, 2007. - С.146-152.

2.9. Губницын А.В. От консультаций к диалогу: опыт Канады по участию граждан в государственном управлении / А.В.Губницын // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2009. - № 3. - С.155-156.

2.10. Гриб В.В. Общественный контроль: Учебник / В.В. Гриб. - М.: Юрист, 2017.- 656 с.

2.11. Долгих Ф.И. Общественный контроль за деятельностью политических партий - к постановке вопроса / Ф.И. Долгих // Пробелы в российском законодательстве. - 2016. - № 2. - С.13 - 18.

2.12. Забралова О.С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / О.С. Забралова. - М., 2012. - 26 с.

2.13. Коваленко Е.А. Участие общественных коллегиальных органов управления в социальных услугах. Российский и зарубежный опыт / Е.А. Коваленко, Е.Е. Гришина, Л.Г. Рагозина, М.А. Пороховская. – М.: Дело, 2014. – 270 с.

2.14. Кодекс практики гражданского участия в процессе принятия решений (2009). [Электронный ресурс]. – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/> (дата обращения 11.05.2018)

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

2.16. Курячая М.М. Краудсорсинг: законотворческие инициативы // Сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова / М.М. Курячая // 28 - 30 марта 2012 г. / Отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. - М.: Издательство «Юрист», 2012. - 481 с.

2.17. Кочетков А.В. Молодежный парламентаризм в России: понятие и правовой статус / А.В. Кочетков // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2005. - № 1. – С. 51-57.

2.18. Липчанская М.А. Диалектическое единство представительной и прямой демократии в конституционном развитии России / М.А. Липчанская // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2014. - № 1. - С.72 -77 .

2.19. Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... док. юрид. наук: 12.00.04 / М.А. Липчанская. - Саратов, 2012. - С.4.

2.20. Маркиянов С.В. Общественные палаты в регионах России: состояние, тенденции, перспективы / С.В. Маркиянов, Д.А. Массеров // Контентус: электронный журнал. – 2017. – № 2. [Электронный ресурс]. - URL: <http://kontentus.ru/> (дата обращения 04.03.2018)

2.21. Мартынов А.В. Современное состояние и перспективы развития общественного контроля в России / А.В. Мартынов // Административное право и процесс. - 2014. - № 10. - С. 8 - 16.

2.22. Мерзляков А.А. Гражданское социальное участие как универсальная технология социального управления (на материалах разработки и реализации градостроительных проектов): автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / А.А. Мерзлякова. - М., 2007. - 27 с.

2.23. Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации / Л.А. Нудненко // Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. - № 2. - С. 29 - 32.

2.24. Никитина Е.Е. Система институтов гражданского общества в России: конституционно-правовой аспект / Е.Е. Никитина // Журнал российского права. - 2017. - № 6. - С.47-49.

2.25. Надуткина И.Э. Развитие партнерских отношений и гражданских инициатив: диалог на равных, проблема дефицита социально активных людей / И.Э. Надуткина / Совершенствование механизма взаимодействия структур гражданского общества и граждан Российской Федерации с

органами государственной власти. Парламентская библиотека. - 21.07.2017. - С. 37- 40.

2.26.О создании Координационного совета по вопросам развития и поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Тюменской области Правительство Тюменской области // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области [Электронный ресурс]. - URL: <https://admtymen.ru/> (дата обращения 31.06.2018).

2.27. Орлова И.В. Общественный контроль в сфере государственного управления // Россия 21 века: Экономика. Политика. Культура / И.В. Орлова // Под. ред. Л.Е. Ильичевской, В.С. Комаровского. - М., 2015. - С. 17-19.

2.28.Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию / Российская газета. 13 декабря. 2013.

2.29.Платонова Д.В. Социальная сущность и формы участия аудитории в деятельности СМИ: автореф. дис. ... канд. филол. наук: 10.01.10./ Д.В. Платонова. - М., 2007. - 19 с.

2.30. Путин В.В. Демократия и качество государства / В.В. Путин // «Коммерсант». - № 20. - 06.02.2012.

2.31.Ревякин С.А. Механизмы общественного участия в процедурах стратегического планирования в Российской Федерации / С.А. Ревякин // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». - 2017. - № 3(59). - С. 62-67.

2.32. Сунгуров А. Общественное участие как условие формирования гражданского общества. / А. Сунгуров. [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.prof.msu.ru/publ/conf/index.html> ( дата обращения 17.05.2018).

2.33.Соколова Т.Д. Социально – политические факторы институционализации форм общественного контроля в России / Т.Д. Соколова // Из-во: ПОИСК. - 2016. - № 2. - С. 72-82.

2.34.Стенографический отчет о заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам. [Электронный ресурс]. URL: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) (дата обращения 17.09.2018)

2.35.Тепляшин И.В. Формы участия граждан в управлении делами государства: классические, перспективные, допустимые / И.В. Тепляшин / Совершенствование механизма взаимодействия структур гражданского общества и граждан Российской Федерации с органами государственной власти. Парламентская библиотека. - 21.07.2017. - С. 11-16.

2.36.Тюменская область сегодня. Интернет издание. [Электронный ресурс] - URL: <http://tumentoday.ru/2017/07/29/ya-blagodaren-zhitelyam-yamala-predsdatel-tyumenskoj-oblastnoj-dumy-otvetil-na-voprosy/> (дата обращения 16.04.2018).

2.37. Тюменские известия. Официальный сайт [Электронный ресурс]. – URL: <https://t-i.ru/article/new/8940> (дата обращения 11.03.2018).

2.38.Участие общественных коллегиальных органов управления в социальных услугах: российский и зарубежный опыт / Л.Г. Рагозина и др. – М.: Дело, 2014. – 240 с.

2.39.Чеботарев Г.Н. Правовой механизм реализации общественных инициатив граждан в системе государственного управления / Г.Н. Чеботарев // Современные проблемы совершенствования правового регулирования: национальные и международные правовые аспекты: сборник материалов международной научно – практической конференции, посвященной 80-летию создания юридического факультета Ереванского госуниверситета, Ереван. Изд-во «Тигран Мец». - 2013.

2.40.Чеботарев Г.Н. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти / Г.Н. Чеботарев, К.И. Иванова / [Электронный ресурс] – URL: <http://of-law.ru/stati/grazhdanskaya-zakonodatelnaya-initsiativa-kak-forma-osushchestvleniya-naseleniem-gosudarstvennoj-vlasti.html> (дата обращения 01.06.2018).

2.41.Чеботарев Г.Н. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти / Г.Н. Чеботарев // Конституционное и муниципальное право. - 2013. - № 3.

2.42.Чеботарев Г.Н. Правовые механизмы формирования представительных общественных органов - носителей общественной власти / Г.Н. Чеботарев // Конституционное и муниципальное право. - 2018. - № 1. -Стр. 37-41.

2.43.Широбоков С.А. Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / С.А. Широбоков. - Екатеринбург, 2011. - С. 35-36.

2.44.Anderson W.A., Arnold C. The pattern of Social Activities in a High Participation Group, *Rural Sociology* 4 (1939). - P.463–464.

2.45. Arnstein, S.R. A Ladder of Citizen Participation / S.R. Arnstein // *Journal of the American Institute of Planners*. 1969. - Vol.35. - № 4. - P.216-224.

2.46.Barber B. «Mass apathy» and voluntary social participation in the United States. / B. Barber // Reprint of the author's thesis. Harvard, 1948. P.292.

2.47.Cornwall A. Locating citizen participation / A. Cornwall // *IDS Bulletin* 33 (2). - P. 49–58.

2.48.Schmidt John Frank, Rohrer Wayne C. The Relationship of Family Type to Social Participation / J.F. Schmidt, R. C. Wayne // *Marriage and Family Living*, Vol. 18, №. 3 (Aug., 1956). - P. 224–230.

2.49.Putnam R. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. Simon and Schuster / R. Putnam // New York, 2000.

2.50. Verba, S. Democratic Participation / S. Verba // *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. - 1967. - Vol. 373. - pp. 53-78.

2.51.Heller K. *Psychology and community change: Challenges of the future* / K. Heller and etc. 2nd edition. // Homewood, IL: Dorsey. - 1984. - 420 p.

2.52.Inter – American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision Making for sustainable Development. Organization of American States, Inter – American Council for Integral Development, OEA/ Ser. W/5.CDI/Doc.25/00,20. - April, p.2.

2.53.Kenneth N., Heiko G. *Patterns of Participation: Political and Social Participation in 22 Nations*. Discussion Paper SP IV, 2008–2011.

