

БРИКС: право, экономика и политика

Книга 3



# УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВОМ В СТРАНАХ БРИКС

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

---

---

**БРИКС: право, экономика и политика**

---

---

**Книга 3**

**УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ  
В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВОМ  
В СТРАНАХ БРИКС**

Монография

Тюмень  
Издательство  
Тюменского государственного университета  
2019

УДК 341.16  
ББК Х910.6  
У906

Серия основана в 2017 году

**Авторский коллектив:**

*Д. А. Авдеев, П. Н. Байматов, Т. Брайер, Е. Ф. Гладун, Е. А. Громова, Т. Иванц,  
П. Лаки, В. И. Майоров, М. К. Менса, А. А. Мишунина, Е. В. Никитин,  
И. Л. Плужник, О. Б. Полетаева, А. В. Саленко, А. П. Сунцов, Е. В. Титова,  
Дж. Холл, Г. Н. Чеботарев, М. В. Чудиновских*

**Рецензенты:**

*М. А. Риеккинен* — PhD in Law, кандидат юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, профессор Abo Akademi (Финляндия)

*М. С. Саликов* — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права Уральского государственного юридического университета

У906 **Участие** общественности в управлении государством в странах БРИКС : монография / [Д. А. Авдеев и др. ; под ред. Е. Ф. Гладун, Г. Н. Чеботарева] ; Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Тюменский государственный университет. — Тюмень : Издательство Тюменского государственного университета, 2019. — 288 с. — (БРИКС: право, экономика и политика ; кн. 3).

ISBN 978-5-400-01558-8 (кн. 3)

ISBN 978-5-400-01418-5

Настоящая монография подготовлена коллективом ведущих российских и зарубежных ученых, занимающихся исследованиями в области государственного управления и права и изучающих проблемы участия общественности в делах государства в странах БРИКС. Научное издание такого формата и направления в Российской Федерации выходит впервые. В нем изложены современные подходы к участию государства и граждан в принятии решений, значимых для всего общества, проведен сравнительно-правовой анализ института общественного участия в Бразилии, России, Индии, Китае и Южной Африке. Более пристальное внимание уделяется специальным формам общественного участия, используемым в некоторых государствах блока БРИКС.

Адресуется научным работникам, студентам, аспирантам и всем интересующимся проблематикой БРИКС. Может быть использована в процессе подготовки специалистов в области государственного управления, конституционного права.

**УДК 341.16**  
**ББК Х910.6**

ISBN 978-5-400-01558-8 (кн. 3)

ISBN 978-5-400-01418-5

© Тюменский государственный университет, 2019

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b> .....	5
<b>Раздел 1. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВОМ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ</b> .....	10
Глава 1. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА КАТЕГОРИИ «УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ДЕЛАХ ГОСУДАРСТВА» .....	10
§1. Конституционно-правовые основы участия в управлении делами государства .....	10
§2. «Участие в управлении делами государства»: содержание конституционно-правовой категории .....	15
§3. Международно-правовые основы участия граждан в управлении делами государства .....	34
Глава 2. НАРОДОВЛАСТИЕ КАК УСЛОВИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА В СТРАНАХ БРИКС .....	42
§1. Понятие «народовластие» и особенности участия народа в государственно-правовых отношениях .....	42
§2. «Демократическое участие» в конституционно-правовой доктрине стран БРИКС .....	57
§3. Особенности реализации избирательного права и иных прав на непосредственное участие в управлении делами государства в России и других странах группы БРИКС .....	60
Глава 3. «СВОБОДА МИРНЫХ СОБРАНИЙ» КАК СПОСОБ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА .....	64
§1. Конституционно-правовые основы общественного участия в управлении государством и особая роль свободы мирных собраний .....	64
§2. Современная практика общественного участия в делах российского государства посредством свободы мирных собраний .....	74
§3. Свобода мирных собраний как фундаментальная гарантия участия общественности в управлении государством: значение и функции .....	86
<b>Раздел 2. ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В СТРАНАХ БРИКС</b> .....	89
Глава 4. РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СТРАНАХ БРИКС: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ .....	89
§1. Страны БРИКС и вызовы гражданского общества .....	89
§2. Влияние общественности на развитие экологической политики и законодательства в постапартеиде Южно-Африканской Республики: особенности и подходы .....	99
§3. Участие общественных институтов Бразилии в государственном управлении .....	122

Глава 5. КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ .....	131
§1. Гражданское общество и правовое государство — фундамент реального конституционализма .....	131
§2. Участие граждан в протестных акциях .....	135
§3. Общественные обсуждения и иные формы взаимодействия граждан и властных органов .....	141
Глава 6. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ В ИНДИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ .....	151
§1. «Общественное участие» — важнейший элемент правового демократического государства в Индии .....	151
§2. Разработка и реализация идей электронной демократии .....	163
§3. Основные формы взаимодействия гражданского общества и государства в Индии .....	166
§4. Деятельность выборных органов местного самоуправления .....	169
<b>Раздел 3. СОВРЕМЕННЫЕ СПОСОБЫ РЕШЕНИЯ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМ С ПРИВЛЕЧЕНИЕМ ОБЩЕСТВЕННОСТИ .....</b>	<b>175</b>
Глава 7. РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВА .....	175
§1. Телекоммуникации в БРИКС как основа организации участия общественности в управлении цифровым государством .....	175
§2. «Регуляторные песочницы» в сфере цифровых инноваций в странах БРИКС .....	196
Глава 8. ЕДИНАЯ ЦИФРОВАЯ СРЕДА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ УСЛУГ: НЕОБХОДИМОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОЗДАНИЯ В СТРАНАХ БРИКС .....	216
§1. Направления и формы совместной деятельности стран БРИКС в правоохранительной сфере .....	216
§2. Возможности цифровизации совместной деятельности стран БРИКС ...	227
§3. Структура Единой цифровой среды правоохранительных услуг БРИКС .....	231
Глава 9. ПРАКТИКА РАБОТЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ПРИ ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ .....	247
§1. Механизмы повышения правовой культуры и юридической грамотности в субъектах Российской Федерации .....	247
§2. Мероприятия Совета по повышению правовой культуры и юридической грамотности населения Тюменской области в 2018–2019 гг. ....	252
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>265</b>
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ .....</b>	<b>269</b>
<b>СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ .....</b>	<b>286</b>

## ПРЕДИСЛОВИЕ

---

БРИКС (англ. *BRICS*) — группа из пяти быстро развивающихся стран: Республика Бразилия, Российская Федерация, Республика Индия, Китайская Народная Республика, Южно-Африканская Республика. Создание БРИКС, инициированное в 2006 г. Российской Федерацией, явилось одним из наиболее значимых геополитических событий начала нового столетия. Данное объединение смогло за короткое время стать весомым фактором мировой политики. Становление группы БРИКС отражает объективную тенденцию мирового развития к формированию полицентричной системы международных отношений и усилению экономической взаимозависимости государств. Сближению стран БРИКС способствовало наличие общих целей и долгосрочных интересов. Перспективы развития БРИКС определяются наличием факторов долгосрочного характера, к которым, по мнению Российской Федерации, относятся, в том числе, наличие схожих вызовов и проблем, связанных с потребностями масштабной модернизации правовой и социальной жизни. Для того чтобы стать более конкурентоспособными, вышеназванные страны одновременно сделали упор на образование, привлечение иностранных инвестиций, стимулирование внутреннего потребления и предпринимательской активности. Все эти направления развития требуют активного и эффективного вовлечения населения и гражданского общества в государственное управление.

Участие граждан является жизненно важным инструментом демократического управления, которое не только передает интересы и предпочтения граждан органам государственной власти, но и повышает легитимность, отзывчивость, прозрачность и подотчетность государства.

Как показывает практика реформирования публичного управления, происходящего в XX–XXI вв. в каждой из стран БРИКС, многообразие общественного участия сводится к нескольким основным моделям, которые задают концептуальные ориентиры модернизации современного государственного управления.

Одним из таких ориентиров становятся новые тенденции взаимодействия государства и общества. Они предполагают возрастание роли граждан и некоммерческих организаций не только как представителей отдельных сегментов гражданского общества, но и как органичных составных частей единого управленческого механизма. Согласно теории Ш. Р. Арнштейн<sup>1</sup>, участие граждан в управлении государством — это гражданская власть. Степень участия общественной варьируется от отсутствия власти, когда граждане исключены из участия в государственных делах, до полного вовлечения граждан в социальные, экономические и политические процессы.

Степень участия общественности в управлении государством в каждой из стран БРИКС очень различна. Это обусловлено географическими, историческими, экономическими отличиями данных стран, особенностями менталитета и разнородностью групп гражданского общества. Под влиянием исторических, экономических и иных предпосылок развития государственное управление в России, Китае, Бразилии, Южной Африке прошло путь от закрытых авторитарных режимов к горизонтальным, открытым для внешней среды системам участия общественности. Тем не менее, в каждом из государств сохраняются проблемы в отношениях между бюрократией и демократией, закрытыми и открытыми системами, государством и гражданским обществом.

Несмотря на то, что государства БРИКС сделали значительные шаги в процессах вовлечения общественности в управление делами государства, остается еще множество вопросов общественного участия, которые странам необходимо решить, причем, скорее всего, сообща. Таким образом, цель данной монографии — определить

---

<sup>1</sup> Arnstein S. R. A ladder of citizen participation // Journal of the American Institute of Planners. 1969. 35 (4). P. 216–224.

основные понятия, терминологию, конституционно-правовые основы в сфере общественного участия, отразить исторические предпосылки и современные тенденции участия общественности в делах государства и показать, как развивается процесс общественного участия в странах БРИКС.

Под термином «общественное участие» понимается «участие людей, не наделенных властными полномочиями, в подготовке и принятии решений органами государственной власти, местного самоуправления по тем вопросам, которые непосредственно затрагивают интересы этих людей»<sup>2</sup>. Общественное участие граждан в управлении делами государства — это совокупность общественных отношений, субъектами которых, с одной стороны, являются граждане, группы граждан, общественные объединения, некоммерческие организации, политические партии, религиозные организации, профсоюзы, территориальное общественное самоуправление, СМИ, саморегулируемые организации, иные институты гражданского общества, а с другой — органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, возникающие по поводу участия названных субъектов в формировании и деятельности органов публичной власти, правотворчестве, осуществлении общественного контроля, регулируемые нормами права и морали в целях реализации естественных прав и свобод, в том числе закрепленных в конституции государства, защиты общественных интересов. Основной целью вовлечения общественности в процессы принятия государственных решений является повышение качества и эффективности процессов государственного управления.

Создание социального механизма общественного участия также следует рассматривать как одно из направлений развития гражданского общества. Общественное участие — это непрерывный процесс взаимодействия между его институтами и субъектами, с одной стороны,

---

<sup>2</sup> Карпов А. С. *Формы общественного участия в принятии решений*. М.: РАНХиГС, 2012. С. 3.



и органами центрального и местного управления, ответственными за разработку и реализацию проводимой политики, — с другой. Именно в процессе активного вовлечения граждан в сферу государственного управления происходит становление и развитие институтов гражданского общества.

Конституции всех стран БРИКС гарантируют гражданам, общественным объединениям, другим заинтересованным группам право участвовать в управлении делами государства. Несмотря на значимость и важность прямого участия граждан в принятии решений на всех уровнях власти, как отмечает М. А. Липчанская, «доминирующей стратегией вовлечения российских граждан в публично-властные отношения становится не принятие решений самими гражданами, а выработка решений с участием представителей гражданского общества»<sup>3</sup>.

Развитие современных технологий, коммуникаций и информации, в частности Интернета, выводит участие общественности на новый уровень: с помощью электронных технологий публичная власть становится более прозрачной и доступной для граждан, а граждане могут использовать гораздо больше форм участия в делах государства. Сегодня в науке конституционного права появилось понятие электронной демократии, которое отражает свойства современной публичной власти — понятность и близость к гражданам страны. В основу положен принцип: чем больше социальная активность граждан, тем лучше это для общества и государства. С другой стороны, электронная демократия становится более уязвимой с точки зрения вопросов безопасности, этики и контроля.

Странам БРИКС для усиления их экономического превосходства на мировой арене и обеспечения гармоничного развития внутри самих государств необходимо продолжать строить гражданское общество на принципах открытости, прозрачности, совместного управления. Высокая активность граждан в общественной жизни является залогом

<sup>3</sup> См.: Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012. С. 47.

того, что будет создаваться реальное свободное и демократическое общество. Потенциал гражданского общества, усиленного возможностями современных информационных технологий, становится новым фактором национальной мощи государств наряду с традиционными показателями, такими как территория, население, уровень экономического развития. Поэтому странам БРИКС необходимо продолжать совершенствовать механизмы общественного участия на своих территориях, но также и гармонизировать общие подходы к общественному участию, содействовать взаимодействию своих граждан с государственно-властными структурами, а также и межнациональному взаимодействию между странами БРИКС, совершенствовать конституционную и договорно-правовую базу сотрудничества для обеспечения и развития законных контактов граждан стран БРИКС.

***Брайер Томас***

*PhD in Law, профессор Школы публичного администрирования Университета Центральной Флориды (США)*

***Чеботарев Геннадий Николаевич***

*доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, председатель Общественной палаты Тюменской области*

***Гладун Елена Федоровна***

*кандидат юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Института государства и права Тюменского государственного университета*

# Раздел 1

## УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВОМ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

---

### ГЛАВА 1

#### Правовая природа категории «участие общественности в делах государства»

##### § 1. Конституционно-правовые основы участия в управлении делами государства

Демократия как форма правления народа и его власти прошла весьма длительный путь развития, окончательно утвердив идею о том, что демократическая форма правления, основанная на широком участии и воле народа, является лучшей гарантией прав человека<sup>4</sup>.

Институт непосредственной демократии начал формироваться еще в античные времена. Философы того времени в своих рассуждениях о государственно-правовых явлениях затрагивали вопросы участия народа в управлении государственными делами. Подтверждением этому являются труды Демокрита, Аристотеля, Платона и других античных философов.

Однако как уже сформировавшееся государственно-правовое явление непосредственная демократия рассматривалась в более поздние годы. Подробный анализ самого института непосредственной демократии и ее форм был произведен французскими философами XVIII в.

---

<sup>4</sup> Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. Принята 8 сент. 2000 г. Резолюцией 55/2 на 8-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

Так, Ш. Монтескье разделял непосредственную и представительную демократии и придавал первой первостепенное значение. Он указывал, что народ самостоятельно делает все то, на что способен, а уже оставшуюся часть может передать для исполнения своим представителям.

Также вопросы непосредственной демократии подробно рассматривал Ж.-Ж. Руссо. В своих работах он рассуждал о том, что демократия вообще возможна лишь в форме прямого *народоуправства*, т. е. может быть только непосредственной. Избранники же народа выступают не как представители общей воли, а исключительно как ее доверенные лица, так как сами решения могут приниматься лишь самим народом.

Идеи французских философов были восприняты многими научными школами. Как результат вклада идеи непосредственной демократии появилась норма о самодержавии народа в Декларации прав человека и гражданина.

В XX в. непосредственная демократия стала распространенным явлением и занимала умы большинства ученых того времени. Даже марксистско-ленинская теория, отвергавшая прямое участие народа, построенное по капиталистическим образцам, не отрицала его вообще. В. И. Ленин говорил о прямом народном законодательстве, которое должно появиться при переходе социализма к коммунизму и строиться на народной инициативе и референдуме.

Теоретические подходы к пониманию права граждан на участие в управлении были сформулированы в трудах дореволюционных и советских ученых-правоведов. В одной из своих работ Н. М. Коркунов к важнейшим признакам демократии относил участие в осуществлении функций власти всем без исключения населением<sup>5</sup>. Другой русский профессор права — А. Д. Градовский — видел в допущении к участию в делах государственного управления признаки истинного гражданства страны, подданства ее в полном смысле слова и был убежден в том, что «...политические права могут принадлежать в государстве

<sup>5</sup> Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / сост., авт. вступ. ст., коммент. А. Н. Медушевский. М.: РОССПЭН, 2010. С. 337.

только тем лицам, которые по своим интересам, по своему политическому миросозерцанию способны руководствоваться в управлении интересами своего отечества»<sup>6</sup>.

Однако идея непосредственной демократии не была общепризнанной. Встречались и ученые, отвергавшие саму возможность существования непосредственной демократии или же ее первостепенный характер. Среди ее противников можно назвать Н. А. Бердяева, В. С. Соловьева, К. Ясперса. В частности, К. Ясперс рассуждал о фикции понятия «*общественное мнение*» и как следствие об опасности наличия у народа права участвовать в управлении государством. Однако если обратиться к трудам Ж.-Ж. Руссо, который тоже рассуждал об общественном мнении (употребляя словосочетание «*общая воля*»), то можно сделать вывод о том, что это разумная воля, учитывающая именно общую волю, а не просто совокупность частных интересов, поэтому участие народа в управлении государством в данном случае должно рассматриваться в позитивном аспекте.

Итак, путь демократии, начинаясь от древних демократий (Афины, Рим до I в. до н. э.), пролегает через аристократические республики Средневековья к так называемой электоральной демократии XVIII–XIX вв., когда участие народа во власти ограничивалось лишь выборами и реже — плебисцитами; далее — к социальной демократии, когда после снятия многих цензов в процесс решения общественных дел стали вовлекаться широкие слои населения, и к современному состоянию, называемому «*обществом соучастия*», когда в управленческих процессах участвует почти все население: на общенациональном уровне — все структуры гражданского общества, на корпоративном — члены различных коллективов (политических партий, иных общественных объединений)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Градовский А. Д. Начала русского государственного права: в 3 т. СПб., 1875–1883 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант». Цит. по: Кукушкин О. В., Котляров С. Б. Историко-теоретический анализ развития концепции права на участие граждан в управлении делами государства // III Юридические чтения. 2017. С. 7–8.

<sup>7</sup> Арбузкин А. М. Народовластие в свете современных конституций // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2010. № 1. С. 29–40.

В настоящее время идея непосредственной демократии, основанная еще на учениях французских философов-просветителей, получила всеобщее признание и реализуется в современных демократических государствах. Это обстоятельство подтверждается закреплением непосредственной демократии и ее форм в международных актах, а также в национальных конституциях.

Частое упоминание в научном конституционно-правовом и политическом дискурсе категории «*участие в делах государства*» делают ее весьма привлекательной для исследователей.

*Этимология категории конституционного права  
«участие в делах государства»*

Как отмечают исследователи, «...этимология множества научных терминов, фигурирующих в отечественном научном дискурсе, базируется на латинском языке и через его посредство — на древнегреческом»<sup>8</sup>. Фраза «*участие в делах государства*» переводится на латинский язык как «*societas publica*», где «*societas*» (*societās, ātis f.* (*socius*) общность, союз); соучастие (*s. scelēris C*); сотрудничество (*s. consilii C*), а «*publica*» (*pub'lika*) — буквально «*публичная*», или «*общественная*». Употребляемое с политическим контекстом, данное словосочетание приобретает значение «*общего дела*», «*относящегося к государству или общественности*». Отсюда, буквально, «*общественное или государственное дело*». В своем трактате «*О государстве*» (лат. *De re publica*) Марк Туллий Цицерон предлагал посмотреть на римское государство как партнерство, поддерживаемое соглашением его членов и распределением вознаграждений, пропорциональных взносам<sup>9</sup>.

Лучше понять современное состояние какого-либо социально-правового феномена позволяет также исследование его происхождения. Анализируя проблемы генезиса феномена легитимного участия

<sup>8</sup> Юрковский А. В. Конституционно-правовое регулирование в позитивно-правовом смысле: понятие и признаки // Сибирский юридический вестник. 2017. № 1. С. 51.

<sup>9</sup> Asmis E. The state as a partnership: Cicero's definition of *res publica* in his work *On the State* // *History of Political Thought*. 2004. Т. 25, № 4. С. 569–598.

в демократических политических процессах, украинский ученый Э. Клюенко<sup>10</sup>, основываясь на трудах известнейших социологов<sup>11</sup>, специалистов в области культурной антропологии<sup>12</sup>, этнологии<sup>13</sup> и философии<sup>14</sup>, сформулировал достаточно интересное предположение о том, что причиной зарождения современных политических феноменов, к числу которых относится и демократия, явились изменение типа власти и появление ее новых функций на рубеже эпохи Просвещения и XIX в. Из репрессивного органа, основными функциями которого были принуждение, подавление, запреты, наказание («распоряжение жизнью и смертью»), традиционная суверенная власть трансформировалась в современный тип власти, которая уже не «казнит», а «вращивает», организует, управляет, «заведует жизнью». Эти новые функции власти появились в результате изменения объекта ее политического воздействия — им стал уже не отдельный индивид или социальная группа, а население, приобретающее характер массы в результате демографического взрыва. Поскольку население, или массу, нельзя казнить, то ее стараются сформировать, дисциплинировать, приучить, в связи с чем возникают новые средства управления массой — технология нормализации и дисциплинирования с целью придать форму управляемого политического тела. Одним из таких новых средств организации, воспитания и вместе с тем использования массы через «увеличение ее полезности» для власти является участие в управлении государством — как своего рода «политическая нормализация, упорядочивание массы»<sup>15</sup>. Отсюда и старания власти приучить массу к дисциплинированной активности в политике. Небезынтересно также

<sup>10</sup> Клюенко Э. Политическое участие: теория, методология и измерение с применением метода шкалограммирования по Гуттману // Социология: теория, методы, маркетинг. 2005. № 4. С. 46–72.

<sup>11</sup> Теннис Ф. Общность и общество. СПб.: «Владимир Даль», 2002. 448 с.

<sup>12</sup> Гирц К. Интерпретация культур: пер. с англ. М.: РОССПЭН, 2004. 560 с.

<sup>13</sup> Леви-Стросс К. Первобытное мышление. М.: Республика, 1994. 384 с.

<sup>14</sup> Манхейм К. Человек и общество в эпоху преобразования // Манхейм К. Диагноз нашего времени. М., 1994. С. 227–411.

<sup>15</sup> Фуко М. Воля к истине: по ту сторону знания, власти и сексуальности. М., 1996. С. 237–246.

и то обстоятельство, что опыт участия в демократических политических процессах и процедурах многими исследователями связывается с историческим опытом участия в ритуалах и церемониях. Ритуалы упоминаются более чем в 30 законодательных источниках, при этом на ритуалы нормы права не только ссылаются, но и четко фиксируют в тексте нормы, что приводит к их слиянию<sup>16</sup>.

§2. «Участие в управлении делами государства»:  
содержание конституционно-правовой категории

Конституционно-правовая категория «*участие в управлении делами государства*» является сложной, включает в себя такие понятия, как «дела государства», «управление делами государства» и «участие в управлении», каждое из которых требует отдельного рассмотрения.

*Дела государства.* М. А. Липчанская отмечает, что понятие «дела государства» в самом широком смысле используется для обозначения сферы деятельности последнего, тесно пересекается с функциями государства, однако им не тождественно, так как, по мнению ученого, дела государства — это статика, а его функции — динамика. «Дела государства отражают сферы общественной жизни, в которых государство юридически компетентно в статике, управление делами государства, об участии в котором идет речь в ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации, — это процесс, реализуемый различными субъектами»<sup>17</sup>, — пишет автор.

*Управление делами государства. Отличие управления делами государства от государственного управления.* Что касается понятия «управление делами государства», то оно характеризуется как

<sup>16</sup> Головкин Р. Б. Идеальная привлекательность и практическая несостоятельность принципа демократизации правотворчества // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 113–116.

<sup>17</sup> Липчанская М. А. Конституционная категория «управление делами государства»: проблема определения и содержания // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер. Экономика. Управление. Право. 2010. Т. 10, № 2. С. 69.



управленческий процесс в масштабах государственно-властных структур. С. А. Ширококов акцентирует в свою очередь внимание на организационной упорядоченности процесса участия в управлении делами государства, предлагая рассматривать его сквозь призму конституционно-правового механизма, который определяет как совокупность процессов, основанных на закономерностях развития общества, отражающих инструментальные характеристики правовой формы, определяющих возможность поступательного движения совместного развития всех элементов. В качестве основных характеристик этого процесса ученый выделяет: сложное структурное строение; системность; согласованность организации его элементов; способность к динамике, к определенной целенаправленной деятельности; подверженность самоуправлению либо внешнему управлению<sup>18</sup>. В то же время, по мнению Н. С. Бондаря, конституционное понятие «управление делами государства» нельзя отождествлять с государственным управлением.

Под управлением делами государства следует понимать все формы субъективно-публичного властвования в государстве, в том числе на уровне местного самоуправления (муниципального образования), посредством прямого волеизъявления граждан и в пределах полномочий выборных и других органов самоуправления (Постановление Конституционного Суда РФ от 30 нояб. 2000 г. № 15-П). Как подчеркнул Конституционный Суд, народовластие, будучи одной из основ конституционного строя Российской Федерации, осуществляется и через признанное и гарантированное государством местное самоуправление. Народ не только конституирует органы местного самоуправления и легитимирует их полномочия, но и контролирует в предусмотренных законом формах их деятельность (Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П). Взаимодействие правомочий гражданина на участие в осуществлении как государственной власти, так и местного самоуправления отражает диалектику государственных

<sup>18</sup> Ширококов С. А. Юридическая конструкция участия граждан в управлении делами государства // Юридическая техника. 2013. № 7–2.

и муниципальных начал в конституционном механизме народовластия, что на конституционно-категориальном уровне проявляется через понятие «дела государства», включающее в том числе и вопросы местного значения (ст. 130 Конституции РФ)<sup>19</sup>.

*Участие в управлении делами государства.* В политико-правовых исследованиях следует выделить западную и российскую интерпретацию феномена «участие». В западной, в наиболее широком смысле, участие характеризуется как «ситуативная практика», реализуемая в рамках определенного территориального и социального пространства с присущими политическими, социальными, культурными и историческими особенностями<sup>20</sup>. Участие, как действия частных граждан, посредством которых они стремятся повлиять на власть и политику или поддержать ее, может быть «поддерживающим» (предполагает демонстрацию приверженности правящему режиму); «вливающим» (попыткой изменить приоритеты государственной политики или повернуть ее в другом направлении в соответствии с интересами конкретных участников политического процесса); «контактирующим», которое зависит от социально-экономического статуса участников (чем он выше, тем чаще они обращаются к должностным лицам для консультаций и согласований); кроме того, в публичных и частных формах (последние служат частным интересам в ущерб интересам большинства, но вместе с тем демонстрируют вовлеченность граждан в общественное участие)<sup>21</sup>. Кроме того, различают уровни участия: информационное, когда власть дает некоторую информацию (обычно задним числом) о своих планах; содействующее, когда правительственные структуры дают возможность сделать свой вклад (письменно или устно) в обсуждение этих планов; дискуссионное, когда помимо информации и сбора «отзывов» (реакции на информацию) правительственные структуры предоставляют возможность принять

<sup>19</sup> Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма: Инфра-М, 2011. 544 с.

<sup>20</sup> Cornwall A. Locating citizen participation // IDS Bulletin. 33 (2). P. 49–58.

<sup>21</sup> Джанда К. [и др.]. Трудным путем демократии. Процесс государственного управления в США. М.: РОССПЭН, 2006. С. 207–209.

участие в обсуждении (форумы, слушания) своих планов; соучастие, когда граждане имеют возможность непосредственно участвовать в разработке решения<sup>22</sup>.

Классификация форм участия в управлении делами государства в достаточно развернутом виде была представлена М. А. Липчанской и включает в себя следующие виды:

1) формы участия в зависимости от сферы применения — реализуемые в области правотворчества; в сфере исполнительной власти; в сфере отправления правосудия;

2) исходя из стадий управленческого процесса — участие граждан в формировании органов публичной власти, деятельности этих органов;

3) по субъектам применения — коллективные и индивидуальные формы участия граждан в управлении делами государства;

4) формы участия в зависимости от способа применения — прямые и опосредованные;

5) исходя из уровня нормативного закрепления — конституционные, законодательно определенные и не имеющие нормативного закрепления;

6) с точки зрения субъективных поведенческих факторов — добровольное и принудительное участие;

7) в зависимости от интенсивности и последовательности — регулярные и иррегулярные формы участия граждан в управлении делами государства;

8) в соответствии с критерием содержательной направленности — легитимирующие и протестные формы. В первом случае активность субъектов гражданского общества направлена на поддержку деятельности государственных институтов, признание их субъектного состава, принятых решений и т. д. Во втором предполагается негативная реакция субъектов на сложившуюся в обществе политическую, эконо-

---

<sup>22</sup> Nelissen N. Methods of public relations in Western Europe. Experiments with public participation in urban renewal in Western European municipalities // *Cities of Europe: public participations in revitalizing of urban environment* / T. Deelstra, O. Yanitsky. M., 1991. P. 53.

мическую, иную ситуации или конкретные действия государственных органов и их должностных лиц<sup>23</sup>.

Право на участие в управлении делами государства следует понимать как гарантированную конституцией возможность граждан участвовать в управлении делами государства непосредственно и через органы законодательной, исполнительной и судебной власти, а также самостоятельно осуществлять местное самоуправление<sup>24</sup>. Как верно отметил Е. И. Колюшин, закрепление конституционного права на участие в управлении делами государства в самом общем виде «дает большие возможности как для наполнения его весьма широким содержанием, так и для выхолащивания этого содержания, превращения в декларацию»<sup>25</sup>. В. В. Пылин<sup>26</sup> наполняет такое право весьма широким содержанием применительно к его реализации в непосредственной форме. В рамках права на участие в управлении делами государства он объединяет практически все политические права, дающие гражданам возможность осуществления политического участия непосредственно в той или иной форме.

При анализе природы права граждан на участие в управлении делами государства М. С. Зайцев предлагает применять метод «концептуального углубления», раскрывая сущность первого, второго и третьего порядка. Так, по мнению указанного автора, «...в узком смысле данное право обладает признаками субъективного права, что позволяют рассматривать его как сущность права на участие в управлении делами государства первого порядка. Если же анализировать это право в широком смысле — налицо правовая конструкция, объединяющая в себе сложную структуру компонентов, которые

---

<sup>23</sup> Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: традиционные формы и современные тенденции // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 1 (31). С. 130.

<sup>24</sup> Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. М.: Проспект, 2015. Т. 2. 528 с.

<sup>25</sup> Колюшин Е. И. Конституционное (государственное) право России: курс лекций. М.: Изд-во МГУ, 1999. С. 141.

<sup>26</sup> См.: Пылин В. В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 42–43.

в совокупности образуют многосоставное право граждан на участие в управлении делами государства (сущность права второго порядка). Указанное право в широком смысле является компонентом структуры конституционного принципа обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства»<sup>27</sup>.

Заслуживают внимания и предлагаемые, хотя не всегда бесспорные, выводы М. С. Зайцева, изложенные в авторской концепции механизма реализации многосоставного права на участие в управлении делами государства и включающей в себя следующие положения:

1) особенностью реализации данного права выступает то обстоятельство, что субъект рассматриваемого права — отдельный гражданин (индивидуальный субъект), а не народ (коллективный субъект), как совокупность проживающих на территории Российской Федерации ее граждан;

2) объективную сторону правомерного поведения в ходе реализации анализируемого права образуют соответствующие правовым предписаниям или не противоречащие им действие или бездействие субъекта данного права. При этом бездействие в ряде случаев может быть своеобразным проявлением политической активности гражданина (например, бойкотирование выборов в знак протеста);

3) дифференциация субъектов права и их правосубъектности в зависимости от степени воздействия реализации компонентов права на общее состояние управления делами государства;

4) классификация конституционных норм, закрепляющих политические права и свободы, направленные на обеспечение анализируемого права, на две группы: а) нормы, непосредственно определяющие возможность реализации данного права; б) нормы, опосредованно определяющие возможность реализации указанного права;

5) для характеристики реализации гражданами политических прав непосредственно или с помощью своих представителей (к прямой и представительной демократии) предлагается употреблять термин

<sup>27</sup> Зайцев М. С. Конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 10.

«способ», который раскрывает метод, образ действий субъектов этих прав. «Форма» же в рассматриваемом случае определяет конкретное содержание права, установленное нормами Конституции РФ и соответствующих законов;

б) классификация форм реализации непосредственного участия граждан в управлении делами государства и форм реализации данного права через своих представителей;

7) право на обращение, являясь одним из субъективных прав, входящих в состав права граждан на участие в управлении делами государства, одновременно выступает одним из средств, гарантирующих осуществление права граждан на участие в управлении делами государства в механизме реализации принципа обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства<sup>28</sup>.

Н. С. Бондарем и В. И. Круссом право на участие в управлении делами государства характеризуется следующим:

1) относится к числу основных политических прав, воплощающих сущность демократической идеи народовластия;

2) выступает как проявление политической свободы гражданина;

3) по своей юридической природе оно может быть отнесено к непосредственно действующим субъективным публичным правам, при этом характеризует не только субъективные правопритязания, связанные с возможностями индивидуального влияния на положение в стране, но и социальную значимость и публичную потребность в стабильной и эффективной системе организации публичной (государственной и муниципальной) власти;

4) включает в себе как субъективно-личностное (частное), так и публично-правовое начала, соотношением которых во многом определяются не только статусные характеристики гражданина в политической сфере, но и публично-правовая природа данной сферы отношений. Из этого вытекает и еще одна важная юридическая характеристика данного права: обладая качествами субъективного

<sup>28</sup> Зайцев М. С. Конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 11–12.

и одновременно публичного политического права, оно может получать реализацию как на индивидуальной, так и коллективной основах;

5) обладателями данного права являются граждане соответствующего государства.

Конституционное право граждан на участие в управлении делами государства логически дополняет субъективно-личностными началами принцип и нормативную конструкцию народного суверенитета (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ)<sup>29</sup>.

В Конституции РФ прежде всего сформулирована общая норма о праве граждан участвовать в управлении делами государства, а затем она детализируется путем нормативного определения конкретных форм его реализации, освещения категорий более низкого порядка.

Российская модель конституционного закрепления права граждан на участие в управлении делами государства имеет свои сущностные черты. Право на участие в управлении делами государства производно от права народа на власть (народовластие, диктатура народа), традиционно относится к политическим правам, а его обладателями являются исключительно граждане государства. По мнению Б. С. Эбзеева, можно разграничить «права, обеспечивающие непосредственное участие в управлении государственными и общественными делами... и права, опосредованно обеспечивающие такое участие...»<sup>30</sup>. В свою очередь, М. А. Липчанская отмечает, что права, связанные с участием граждан в управлении делами государства, при своей реализации оказывают двойственное воздействие: с одной стороны, позволяют удовлетворять собственные потребности гражданина, с другой — оказывают своего рода социальный эффект, заключающийся в наступлении изменений, с большей или меньшей степенью значимости для социума в целом<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс] / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010 // СПС «Гарант».

<sup>30</sup> Эбзеев Б. С. Советское государство и права человека: конституционные вопросы / под ред. И. Е. Фарбера. Саратов, 1986. С. 61.

<sup>31</sup> Липчанская М. А. Участие граждан в управлении делами государства: современные тенденции через призму научных трудов И. Е. Фарбера // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 4 (93).

*Общественное или гражданское участие.* В российской политико-правовой практике понятие «общественное участие» во многом совпадает по смыслу с понятием «гражданское участие». Акцент делается на вовлеченность граждан в обсуждение и разработку политических, социально-экономических, культурных программ и проектов, разнообразных гражданских инициатив. Указанные формы участия, по крайней мере в трактовке отечественных исследователей, являются менее связанными с властными отношениями и более всего применимы к таким институтам гражданского общества, как некоммерческие общественные организации. Тем самым подчеркивается различие в деятельности политических партий и движений третьего сектора. Российский вариант трактовки общественного и гражданского участия не предполагает включение в них электоральной и протестной активности<sup>32</sup>.

В России конституционную основу общественного участия составляют ст. 3, 13, 29, 30 и 31 Конституции РФ, гарантирующие право народа на участие в осуществлении публичной власти, свободу общественного мнения и путей его выражения, право на объединение, свободу собираться в публичных местах и политический плюрализм.

Российская модель общественного участия строится по так называемому экспертно-бюрократическому типу, когда структуры, занимающиеся анализом общественных инициатив, трансформацией их в процесс выработки и реализации политических решений, организованы самим государством и действуют либо в его структуре, либо «аффилированы» с ним. Данная модель имеет как преимущества, так и недостатки. Первые выражаются в прямом влиянии требований общественных групп на государственные механизмы принятия решений, вторые заключаются в том, что государственная бюрократия подвергает эти требования существенной корректировке, имеет возможность и зачастую прибегает к сужению ресурсов

<sup>32</sup> Мордасова Т. А. Факторы развития общественного участия в современной российской публичной политике // Власть. 2010. № 1. С. 30–33.



институтов гражданского общества и организационных средств выражения общественного мнения. Достаточно явно это подтверждается ужесточением требований к проведению митингов и демонстраций, злоупотреблением правом согласования, а точнее — несогласования публичных мероприятий со стороны органов исполнительной власти, сведением «на нет» практики императивных референдумов и отсутствием норм, регламентирующих консультативные референдумы на уровне большинства субъектов Российской Федерации. К сожалению, перечень можно продолжать достаточно долго. Применительно к правоповеденческой модели общественного участия это означает, что государство проявляет заинтересованность в развитии только контролируемой активности со стороны общества, достаточно негативно реагируя на проявления такой активности в отношении «не удобных» для государства направлений.

С. А. Авакьян в одной из своих работ, посвященных конституционной теории и практике публичной власти, анализируя ее закономерности и отклонения, отметил, что народовластие, закрепленное как ключевой фактор конституционного строя России, в большей мере трактуется в Конституции 1993 г. как государственное народовластие, т. е. осуществляемое государственными органами. У общества же есть лишь соучастие во власти государства и средства воздействия на государственную власть. Далее, развивая идею о необходимости расширения как трактовки народовластия, так и того, что последнее предполагает и осуществление власти в обществе как организацию управления общественными делами, ученый предлагает считать это «позитивным отклонением», т. е. дополнением одной конституционной закономерности к другой, не менее необходимой<sup>33</sup>.

Наиболее широкую теоретическую базу для изучения проблем вовлеченности отдельных граждан и общественных групп, технологий участия в отношениях между органами власти и общественностью представляют работы западных, в частности американских, политологов и социологов.

<sup>33</sup> Бессет Д. М. Делиберативная демократия и американская система государственной власти. М.: РОССПЭН, 2011.

Институты конституционного права теснейшим образом связаны с политическими отношениями, несмотря на то, что модель конституционного регулирования таких отношений, согласно российской Конституции 1993 г., стала такова, что политическая система как категория переместилась к другим наукам (политологии, теории права)<sup>34</sup>. Тем не менее теория конституционного права не может рассматриваться только в формально-правовом аспекте, а должна изучаться как наука синтетическая, политический же подход к изучению конституций позволяет раскрыть сущность данного феномена<sup>35</sup>.

Политико-правовое поведение (а именно этот тип поведения наиболее близок к конституционно-правовому) наиболее часто связывается исследователями с категорией «политическое участие» и рассматривается как один из основных элементов данного типа поведения<sup>36</sup>. По общему признанию исследователей, в политической науке не выработано однозначного определения «политическое участие» и достаточно затруднительно разграничение понятий «гражданское участие», «общественное участие» (*civic, public, social participation*). Не меньшие методологические затруднения имеют место быть и в правоведении, поскольку указанные категории зачастую определяются одна через другую или же вообще используются как синонимичные.

В юридической литературе участие структур гражданского общества характеризуется как правообразующее правоотношение<sup>37</sup>, связанное с реализацией принципа народовластия (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ). Под правообразующими предлагается понимать специфические по содержанию и характеру правовые отношения, связанные с разра-

---

<sup>34</sup> Кабышев В. Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Вестник СГЮА. 2012. Доп. вып. С. 42.

<sup>35</sup> Тененбаум В. О. Категории «политика» и «власть» в науке конституционного права // Проблемы конституционного права: межвуз. науч. сб. Вып. 1 (2). Саратов, 1974. С. 50.

<sup>36</sup> Холмская М. Р. Политическое участие как объект исследования (обзор отечественной литературы) // Полис. 1999. № 5. С. 170–176.

<sup>37</sup> Дрейшев Б. В. Правотворчество в советском государственном управлении. М., 1977.

боткой, принятием и изданием государственными органами правовых актов различной формы, а также участием граждан и организаций в данном процессе посредством выражения волеизъявления относительно характера и содержания принимаемых правовых норм<sup>38</sup>. Базовой основой правообразующих отношений являются конституционные нормы, предусматривающие участие в управлении делами государства, участие в референдуме, а также в отправлении правосудия (п.п. 1, 2, 5 Конституции РФ). Определяемое конституционными установлениями поле так называемой делиберативной демократии предусматривает различные формы конституционного участия в обсуждении общественно важных вопросов. Основными из таких форм являются публичные слушания, легитимность которым была предана Федеральным законом от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Исследователи данного конституционно-правового института предлагают следующую классификацию публичных слушаний: 1) в зависимости от иницилирующего субъекта слушания подразделяются на иницилируемые общественностью и управляющим субъектом; 2) в зависимости от уровня организации публичной власти слушания делятся на местные, региональные и федеральные, а также межрегиональные и межмуниципальные; 3) по степени необходимости их можно разделить на обязательные (принудительные) и необязательные (факультативные); 4) в зависимости от включенности публичных слушаний в правотворческий процесс выделяются два вида слушаний — включенные и не включенные; 5) по критерию периодичности — постоянные и ситуативные (случайные)<sup>39</sup>.

Реализация публичных слушаний как института делиберативной демократии оказывает значительное влияние на модель конституционно-правомерного участия, выражающегося в том, что

<sup>38</sup> Трофимов В. В. Участие структур гражданского общества в правообразующих правоотношениях как форма выражения народовластия [Электронный ресурс] // NB: Вопросы права и политики. 2012. № 5. С. 148. DOI: 10.7256/2305-9699.2012.5.364. URL: [http://e-notabene.ru/lr/article\\_364.html](http://e-notabene.ru/lr/article_364.html)

<sup>39</sup> Очеретина М. А. Понятие и типология института публичных слушаний // Научный ежегодник ИФиП УрО РАН. 2008. № 8. С. 472.

при их проведении имеют место высокий уровень публичной самоорганизации, морализующее воздействие и рационализирующее влияние, результатом которых является переход от личных интересов к суждениям, исходящим из интересов общего блага.

Участие в управлении делами государства, согласно п. 1 ст. 32 Конституции РФ, детерминировано наличием гражданства и в конституционно-правовой доктрине рассматривается как в составе политических прав, элементов конституционно-правового статуса субъектов общественно-политических отношений, так и в составе механизма власти народа.

С. А. Авакьян характеризует право на участие в управлении делами государства как одно из конституционных прав граждан Российской Федерации, акцентируя внимание на том, что к нему следует добавить и право участвовать в осуществлении местного самоуправления, предусмотренное ст. 130 Конституции РФ<sup>40</sup>.

*Конституционное участие и конституционно-  
правомерное поведение: соотношение понятий*

В конституционно-правовых научных исследованиях при изучении феномена участия в управлении делами государства участие традиционно рассматривается, во-первых, как элемент механизма непосредственной демократии<sup>41</sup> и, во-вторых, как вид политического участия граждан<sup>42</sup> в осуществлении государственной власти, как протекающий в разнообразных правовых формах процесс, опосредующий взаимосвязь гражданского общества и государства, в ходе которого граждане, реализуя принадлежащие им политические права, принимают участие в управлении делами государства, выражая свои

<sup>40</sup> Авакьян С. А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 529.

<sup>41</sup> Комарова В. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры): моногр. М.: Формула права, 2006. 560 с.

<sup>42</sup> Головань Л. А. Конституционно-правовое регулирование политического участия граждан в осуществлении государственной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2005. С. 14–15.

интересы, становясь причастными к властным отношениям, вызывая обязательное, законодательно определенное реагирование со стороны государства.

*Вид конституционно-правомерного поведения*

В отечественной конституционно-правовой науке упоминание о правомерном поведении носит, как правило, фрагментарный и вспомогательный характер и используется в связи с характеристикой иных конституционно-правовых явлений (реализаций конституционных норм, прав и свобод человека и гражданина, демократических процедур и т. д.). Для характеристики правоповеденческих моделей достаточно часто используются такие смежные понятия, как «деятельность субъектов конституционного права», «участие в управлении делами», «политико-правовая активность», «гражданская активность», «общественное участие» и др. Попытки разграничения и определения используемых понятий достаточно редки как в государствоведческих науках, так и в конституционной правоприменительной практике, что порождает не только терминологическую путаницу, но и затрудняет интерпретацию и операционализацию этого понятия в конституционно-правовых исследованиях. В связи с этим представляется целесообразным не только выделять и описывать существующие и новые правоповеденческие формы, но и подвергнуть их теоретико-методологическому анализу и изучению с позиций конституционного права, использовать категорию конституционного правомерного поведения для описания участия граждан в управлении делами государства.

А. А. Троицкая отмечает: «Методология науки связывается с определенными и сменяемыми теоретико-методологическими парадигмами познания, в рамках которых создавались определенные наборы принципов, подходов и приемов познания, частично воспринимаемые, частично отклоняемые последующими парадигмами»<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Троицкая А. А. Философские основания методологии науки конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 3.

В современной философии права и общей теории права методология связывается, прежде всего, с правопониманием, а последнее — с типом научной рациональности<sup>44</sup> (классической, неклассической и постнеклассической). Классический тип научной рациональности характеризуется преимущественно механистическим подходом к пониманию физических, биологических и социальных систем, включая понимание права. Классическая научная рациональность обходилась без понятия времени, поскольку для мира «механизма» время несущественно. Человек в своих действиях, исходя из идеала классической научной рациональности, полностью детерминирован прошлым и внешней средой<sup>45</sup>. Именно в рамках классического типа рациональности, с позиций механистического подхода, соответственно посредством «механизма реализации» изучается большинство конституционно-правовых институтов. Правомерное поведение и его формирование рассматриваются как инструментальная составляющая правового механизма<sup>46</sup> в целом и механизма конституционно-правового, в частности. Исторический вызов перехода науки от классической стадии ее эволюции к неклассической и пост(не)классической, состоит в признании ценностнорациональных идеалов, переход от абстрактного к личностному, индивидуальному, самобытному. При описании человеческой деятельности становится невозможным абстрагироваться от ценностей как регулятивных принципов деятельности. Становится недостаточно с классических позиций описать, объяснить и предсказать явления общественного порядка. Важно придать им смысл, духовную направленность, оценить с позиции смысложизненных ориентиров<sup>47</sup>, а применительно

---

<sup>44</sup> Понятие рациональности многозначно: рациональность понимается как соответствие универсальным структурам разума (структурная); как соответствие универсальным нормам и методам (операционная); как функциональное соответствие определенной социокультурной системе (функциональное). См.: Липский Б. И. Идея научной рациональности и философия XX века // Вече. 1997. № 4. С. 125.

<sup>45</sup> Барсова Т. А. Смена идеалов рациональности: от целерационального к ценностнорациональному // Вестник НовГУ. 2003. № 24. С. 5.

<sup>46</sup> Шундииков К. В. Правовые механизмы // Государство и право. 2006. № 12. С. 12.

<sup>47</sup> Там же. С. 6.

к миру правового — конституционных смыслов. Так, по словам Ю. Хабермаса, правовые нормы, включая, несомненно, и конституционные, притязают не на истину, а на социальную значимость. Конституция не есть некая данность, вытекающая из «природы вещей», открываемой «законодательным Разумом», а, как и любой социальный институт, представляет собой социальный конструкт, результат социального конструирования власти<sup>48</sup>. В неклассическом типе научной рациональности происходят пересмотр, переоценка ценности человека как универсального, трансцендентального субъекта и формы духа. Анализ сущности человека заменяется анализом его существования. Такое видение лежит в основе антропологического поворота, современного антропоцентрического мышления. С неклассической парадигмой связано развитие интегративного типа правопонимания, юридической антропологии, феноменологической концепции права, юридической герменевтики. Постнеклассический тип рациональности предопределил появление теории систем и зложил фундамент для перехода от парадигмы «субъект–объект» к парадигме «субъект–субъект», а также синтезировал классический принцип объективированного субъекта и неклассический принцип взаимопроникновения, взаимообусловленности, взаимозависимости субъекта (человека) и «человекоразмерной системы»<sup>49</sup>. Позднее в рамках постнеклассической парадигмы формируется диалогическая теория, воплотившаяся в концепт «взаимодействие, диалог государства и гражданского общества». Отметим, что большинство российских исследователей включают в предметную область<sup>50</sup> конституционного права *взаимодействие* государства и человека (личности), которое может рассматриваться в качестве процесса и результата правомерного поведения основополагающих субъектов

<sup>48</sup> Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие. СПб., 2001. С. 182.

<sup>49</sup> Яркова Е. Н. История и методология юридической науки. Тюмень, 2012. С. 86.

<sup>50</sup> Комарова В. В. Понятие и предмет отрасли конституционного права России // Конституционное право России: учебник / кол. авт.; отв. ред. В. В. Комарова. М.: Кнорус, 2017. С. 10.

конституционных отношений. Именно *взаимодействие* как правовая коммуникация<sup>51</sup> конституционного характера связано с появлением и институционализацией ряда новых практик интеракции общества и власти: социальное партнерство, согласование интересов, общественный (гражданский) контроль, обращения граждан, общественные слушания и др. Как пишет Т. Я. Хабриева, принципы диалогического направления необходимо рассматривать через конституционные формулы национального согласия в обществе, основанные на взаимных интересах государства, бизнеса и остальных граждан. Для граждан — это, прежде всего, обеспечение суверенитета государства и контроль за стратегически важными ресурсами страны; для бизнеса — законодательно установленная стратегия экономического развития, конкурентоспособная экономика; для широких слоев населения — достойная жизнь, доступность здравоохранения, образования и других сфер, законодательно установленные, понятные народу механизмы для обеспечения этих интересов<sup>52</sup>.

В западной политологии идеи общественного участия активно разрабатываются в контексте концепции «*демократии участия*» и таких ее видах как партиципаторная (от лат. *participate* — участвовать) демократия и делиберативная (совещательная) (от лат. *deliberatio* — размышление, от англ. *deliberate* — советоваться, совместно рассматривать) демократия. В самом общем плане партиципация может быть определена как «всякая добровольная активность, направленная на то, чтобы влиять, прямо или косвенно, на политический выбор на различных уровнях политической системы»<sup>53</sup>, делиберативную демократию наиболее кратко определяют, как «честное и открытое

<sup>51</sup> Поляков А. В. Коммуникативная концепция права (генезис и теоретико-правовое обоснование): дис. ... д-ра юрид. наук в виде науч. доклада. СПб., 2002. С. 4.

<sup>52</sup> Хабриева Т. Я. Теория современного основного закона и российская Конституция // Журнал российского права. 2008. № 12 (144). С. 19–20.

<sup>53</sup> Kaase M., Marsh A. Political Action Repertory // Political action: Mass Participation in Five Western Democracies / S. Barnes, M. Kaase. Beverly Hills, London, 1979. P. 153–155.



обдумывание сообществом достоинств конкурирующих политических аргументов»<sup>54</sup>. При этом демократия участия включает методы управления, присущие совещательной демократии, что позволяет говорить о приоритетности исследования именно партисипаторной демократии как наиболее перспективного способа трансформирования институтов представительной демократии. Идеи партисипаторной демократии возникают как альтернатива традиционной модели демократии. Хотя она и включает широкий перечень методов управления, но ее основной целью является легитимация решений и действий органов публичной власти путем создания процедур, которые позволяют каждому индивиду принять участие в их выработке, реализации и контроле за их результативностью. Названные процедуры придают решениям, принятым государством, статус «публичного интереса», выраженного коллективным разумом.

Согласно толковому словарю английского языка (Oxford Dictionary) *партисипаторная демократия* (participatory democracy) — это прямое участие индивидов в принятии политических решений путем прямых действий без посредничества выборных представителей<sup>55</sup>. В соответствии с Оксфордским справочником (Oxford Reference) демократия участия является реинкарнацией древнегреческого идеала народовластия, т. е. прямой демократией, где все граждане активно вовлечены в процесс принятия наиболее важных решений<sup>56</sup>. Данный справочник указывает, что недостатками партисипаторной демократии являются сложность и длительность принятия решений. При этом отмечается, что демократия на основе участия может быть эффективной только в группах, включающих не более 500 активных членов. Хотя и другие источники указывают на недостатки демократии участия, это не препятствует государствам успешно внедрять методы партисипаторной

<sup>54</sup> Бессет Д. М. Делиберативная демократия и американская система государственной власти. М.: РОССПЭН, 2011.

<sup>55</sup> URL: [https://en.oxforddictionaries.com/definition/participatory\\_democracy](https://en.oxforddictionaries.com/definition/participatory_democracy)

<sup>56</sup> URL: <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100308454>

демократии, в том числе на уровне конституционного права, например, в Бразилии<sup>57</sup>, где партисипаторность закреплена в конституции как один из признаков государства<sup>58</sup>.

«Конституционное участие», по сравнению с поведением, более узкое понятие, имеет собственное содержание и ряд отличительных особенностей, а именно:

— является формой правовой активности, противопоставляется не участию или уклонению от участия (например, избирателей от участия в выборах), но также бездействию, которое выступает формой конституционно-правового поведения;

— характеризует преимущественно действия граждан, подразумевает осознанный, рациональный и целенаправленный характер в противоположность стихийным действиям иных субъектов;

— выполняет инструментальную роль для описания конституционно-правомерного поведения, поскольку последнее, как юридическая категория, является более широким понятием.

Завершая рассмотрение конституционно-правовой категории «участие в управлении делами государства», отметим следующее: участие в управлении делами государства, будучи основой современной демократии, не является чем-то навсегда определенным и застывшим. Изменяются парадигмы и условия, в которых реализуются формы такого участия, появляется цифровой аналог конституционно-правовых общественных отношений, меняется роль общества во взаимодействии с государственными структурами, российский опыт демократического участия дополняется опытом международным, что открывает возможности исследования различных аспектов этой основополагающей конституционно-правовой категории.

<sup>57</sup> См.: Aragonés E. A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre // *European Economic Review*. Vol. 53, iss. 1, January 2009. P. 56–72.

<sup>58</sup> Евсиков К. С. Механизмы реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // *Журнал российского права*. 2019. № 6.

### § 3. Международно-правовые основы участия граждан в управлении делами государства

В области прав человека участие граждан в осуществлении власти и управлении страной уже давно признано международным. Прежде всего, международное сообщество утверждает право участия посредством законных и периодически проводимых выборов. В нескольких наиболее важных международных и региональных договорах формулируются четыре элемента, составляющие ядро этого права: всеобщее и равное право голоса; тайное голосование; проведение выборов с разумной периодичностью; отсутствие дискриминации среди избирателей, кандидатов или партий<sup>59</sup>. Так, Всеобщая декларация прав человека<sup>60</sup> в ч. 1 ст. 21 гласит: «Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей». Аналогичное установление содержится и в п. «а» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП)<sup>61</sup>, согласно которому каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в ст. 2 пакта, и без необоснованных ограничений право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей.

Еще одной значимой формой общественного участия, с точки зрения международного права, являются мирные собрания. В ноябре 2019 г. Комитет по правам человека ООН в рамках заседания его 127 сессии завершил работу в ходе первого чтения замечаний общего порядка № 37 по вопросам практической реализации свобо-

<sup>59</sup> Енгибарян Р. В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М.: Норма, 2007. С. 211.

<sup>60</sup> Всеобщая декларация прав человека, принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 дек. 1948 г. // Российская газета. 10 дек. 1998.

<sup>61</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах // Ведомости Верховного Совета СССР. 28.04.1976. № 17. Данный документ принят 16 дек. 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. Вступил в силу, в том числе для СССР, с 23 марта 1976 г.

ды мирных собраний, которая основана на ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>62</sup>. В указанном документе закрепляется, что право на мирные собрания важно само по себе и вместе с другими политическими правами и свободами человека, и это право представляет собой фундамент системы государственного управления, основанной на демократии, правах человека, плюрализме политических мнений и взглядов. Неспособность публичных властей принять данное право является признаком репрессий и отсутствия демократии. В этой связи, исходя из высоких стандартов международного пакта ООН о гражданских и политических правах, в документе указывается на то, что в демократическом и правовом государстве даже незаконные собрания должны, насколько возможно, допускаться, пока они носят мирный характер. В то же самое время отмечается, что право на свободу мирных собраний не является абсолютным правом и поэтому в некоторых случаях может быть ограничено национальным правом (законом). Однако любые ограничения свободы мирных собраний должны быть строго определены. Фактически национальное право должно прямо устанавливать ограничения на ограничения, т. е. в данном случае речь идет о хорошо проработанной и широко известной правовой доктрине «ограничения ограничений» («limits of limits», «Schranken-Schranken Theorie»). Можно сразу отметить, что в России пока доктринальная проработка этой концепции находится на первоначальном этапе в отличие от стран англо-саксонской и романо-германской правовой семьи. Комитет ООН по правам человека указывает также на

---

<sup>62</sup> Revised Draft General Comment No 37 on Article 21 (Right of Peaceful Assembly) of the International Covenant on Civil and Political Rights. Human Rights Committee. Draft prepared by the Rapporteur, Christof Heyns. UN Human Rights Office of the High Commissioner [Electronic resource]. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/GCArticle21.aspx>; Малиновский О. Н. К вопросу о нормах международного «мягкого права» о правах человека // Законность и правопорядок в современном обществе. 2014. № 17. С. 123–131; Халафян Р. М. Нормы международного «мягкого права» в правовой системе Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Казань: Казанский (Приволжский) федеральный ун-т, 2016.

три основных общих требования к ограничениям права на свободу мирных собраний — законность, необходимость и соразмерность.

Помимо этого, Комитет по правам человека ООН в замечаниях общего порядка по реализации свободы мирных собраний отметил, что в современном мире порядок проведения публичных собраний существенно изменился за последнее время. В частности, современные информационные технологии представляют новые возможности и формы общественного участия в жизни государства, но вместе с тем появились новые риски и проблемы, связанные с защитой мирных собраний. В докладе отмечается, что коммуникационные технологии зачастую играют важнейшую роль в организации и в управлении мирными собраниями.

В документе Комитета ООН по правам человека также указывается на ряд важных нюансов: во-первых, право на свободу собраний распространяется в том числе и на иностранных граждан и лиц без гражданства; документ отмечает, что каждый, кто находится под юрисдикцией государства-участника Международного пакта о гражданских и политических правах, имеет право на участие в мирных собраниях<sup>63</sup>; во-вторых, свобода мирных собраний распространяется также и на детей (т. е. на лиц в возрасте до 18 лет), которые могут принимать участие в мирных собраниях как в качестве рядовых участников, так и организаторов публичных мероприятий<sup>64</sup>; в-третьих, документ указывает на допустимость и законность проведения спонтанных и срочных мирных собраний, а именно отмечается, что мирные собрания, как правило, планируются и организуются заблаговременно и у организаторов должно быть достаточно времени, чтобы уведомить

<sup>63</sup> Нудненко Л. А. Теоретические основы права гражданина РФ на проведение собраний, митингов, шествий и пикетирования // Журнал российского права. 2000. № 12. С. 64–73; Таева Н. Е. Право иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, собираться мирно, без оружия // Юридический мир. 2006. № 12. С. 4–12.

<sup>64</sup> Ризькин М. А. Ограниченные политические права несовершеннолетних: теоретико-правовые основы, международные стандарты и опыт РФ // Lex Russica. 2016. № 2 (111). С. 29–39.

власти; вместе с тем, так называемые стихийные (спонтанные) собрания<sup>65</sup>, как прямые ответы на важные текущие события, которые фактически не дают организаторам собрания достаточно времени для предоставления уведомления или вовсе проходят без организатора мероприятия, также подпадают под юридическую защиту ст. 21 МПГПП. Поэтому общий вывод документа, подготовленного Комитетом ООН по правам человека, сводится к тому, что в том случае, если собрание является мирным, то лишь тот факт, что организаторы и участники не выполнили все юридические требования, касающиеся собрания, само по себе автоматически не лишает участников правовой защиты ст. 21 МПГПП. Данный вывод связан с презумпцией в пользу мирных собраний, исходя из смысла которой отдельные акты агрессии и насилия со стороны отдельных участников мирного собрания не должны приписываться другим участникам и приводить в автоматическом режиме к принудительному прекращению (разгону) мирного собрания; при этом применение физической силы (насилия) со стороны публичных властей в отношении участников мирного собрания не делает собрание насильственным.

Другой важный международный стандарт по отношению к реализации свободы мирных собраний сводится к обязательству демократического и правового государства по возможности «оставлять их в покое». Представители государства должны воздерживаться от необоснованного вмешательства в ход мирного собрания и состав его участников; фактически речь идет о негативном обязательстве государства без уважительной причины не запрещать, не ограничивать, не блокировать и не прерывать собрания и не налагать на участников санкции. Государства-участники (их органы и должностные лица) должны содействовать и создавать благоприятные условия для реализации права на свободу мирных собраний. Таким образом, наряду с негативными обязательствами современные государства также имеют позитивные обязательства по оказанию помощи участникам и ор-

<sup>65</sup> Вашкевич А. Е. Спонтанные собрания: национальное законодательство европейских стран и прецедентное право Европейского суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2 (93). С. 44–54.

ганизаторам мирных собраний. Например, для проведения мирных собраний иногда нужно перекрыть улицы, изменить схему движения и обеспечить безопасность, в частности безопасность участников мирного собрания от агрессии и угроз со стороны третьих лиц; совершение всех этих действий представляет собой, в первую очередь, обязанность современного демократического и правового государства. При этом тот аргумент, что мирное собрание может потенциально вызвать протест некоторых представителей общественности, сам по себе не может являться веской причиной для того, чтобы запретить мирное собрание. При наличии опасений, что мирное собрание повлечет за собой встречные протесты, первичная обязанность государства состоит в том, чтобы принять все возможные меры для защиты участников и обеспечить беспрепятственное проведение мирного собрания<sup>66</sup>.

Международные стандарты также затрагивают вопросы мониторинга за процессом практического осуществления права на свободу мирных собраний. Комитет ООН по правам человека отмечает роль журналистов, блогеров, правозащитников и прочих наблюдателей, которые занимаются мониторингом, документированием и освещением собраний. Деятельность этих субъектов имеет особое значение и защищается ст. 21 МПГПП. Современные государства не должны запрещать журналистам и наблюдателям записывать собрания или иным образом сообщать о публичных мероприятиях, в том числе о действиях сотрудников правоохранительных органов. Важная гарантия состоит в том, что оборудование журналистов (наблюдателей) не может быть конфисковано или повреждено; и даже если собрание объявлено незаконным и подвергается принудительному прекращению (разгону), это не отменяет право наблюдателей на освещение данных событий. Правозащитники, журналисты и наблюдатели не должны подвергаться преследованиям из-за их присутствия на демонстрациях.

<sup>66</sup> Симонова С. В. Конкуренция в сфере организации и проведения публичных мероприятий: сущность и проявления // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Сер. Гуманитарные науки. 2015. № 3. С. 65–68.

Международный пакт устанавливает важные правовые гарантии в отношении процесса подготовки к реализации свободы мирных собраний: закрепляет обязательство государств-участников обеспечить распространение участниками или организаторами информации о предстоящем мероприятии, возможность организовать проезд участников на мероприятие и гарантировать общение между участниками до и во время собрания; организовать передачу информации о том, что происходит, во внешний мир; обеспечить последующее возвращение демонстрантов домой. В этом отношении в документе Комитета ООН по правам человека было отмечено, что государства должны воздерживаться от чрезмерного блокирования подключения к Интернету («право на Интернет») в связи с организацией мирных собраний; такое же обязательство действует в отношении к геотаргетированным или специфичным технологиям по созданию помех для подключения к Интернету во время мирных публичных мероприятий.

Комитет ООН по правам человека особо подчеркивает, что право на мирные собрания не имеет абсолютного характера, однако всякие ограничения должны быть сведены к минимуму. Любые ограничения права свободы мирных собраний должны быть основаны на законе и на четких, понятных и стабильных критериях<sup>67</sup>. В тех случаях, когда на мирное собрание могут быть наложены какие-либо ограничения, соответствующие органы публичной власти должны рассмотреть несколько вариантов ограничений, а не прибегать сразу к запрету мирного собрания. Соответственно любые налагаемые ограничения должны быть нацелены на то, чтобы обеспечить максимально возможное осуществление права, а не ненужное и несоразмерное ограничение данного права. Принимая во внимание то, что существует презумпция в пользу мирных собраний, ответственность за надлежащее обоснование ограничений возложена полностью на государство (органы

<sup>67</sup> Должиков А. В. Действие конституционного принципа соразмерности в сфере государственного права // Вестник Поволжского института управления. 2018. Т. 18, № 5. С. 29–36; Должиков А. В. Стакан наполовину полон или пуст? Вмешательство как форма ограничения конституционных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 1 (122). С. 80–112.



публичной власти и их должностных лиц). В том случае, если данное обязательство не выполняется, можно с уверенностью говорить о грубом нарушении ст. 21 МПГПП. При этом любые применяемые со стороны государства ограничения не должны использоваться, прямо или косвенно, для подавления политической оппозиции, в том числе при распространении в ходе мирных собраний призывов к смене правительства, конституции или политической системы. Согласно документу, использование флагов, униформы, знаков и баннеров следует рассматривать как законную форму выражения мнения, свободы мысли и слова, которая при этом не должна ограничиваться, даже если подобные символы могут быть интерпретированы в качестве напоминания о болезненном прошлом.

Согласно международным стандартам участники публичного мероприятия должны, насколько это допустимо, иметь возможность собираться «в пределах видимости и слышимости» своей целевой аудитории. Местоположение, как и время, часто имеет важнейшее значение для наиболее эффективного и экспрессивного выражений основных требований участников мирного собрания. Исходя из этих стандартов, участники не могут быть отправлены в отдаленные районы, где они не могут привлечь внимание своей целевой аудитории или широкой общественности. Запреты общего характера на собрания в определенном месте (территории) или в целом во всем населенном пункте (например, в столице государства), либо запреты в любом общественном месте, за исключением одного или нескольких прямо определенных мест (в городе или за его пределами) или иные общие запреты представляют собой нарушение права на свободу мирных собраний<sup>68</sup>.

Комитетом ООН по правам человека отмечается, что «расходы на мирные собрания», как правило, должны покрываться за счет государственных или муниципальных средств и не должны переноситься на отдельных участников или организаторов. Потенциальные или реальные требования, предъявляемые к участникам для организации и

<sup>68</sup> Томилини А. А. Место встречи запретить нельзя. Или можно? // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 6 (127). С. 117–134.

покрытия расходов на охрану во время демонстраций или заключение договоров на поддержание безопасности, оказание медицинской помощи или уборку, как правило, будут являться не совместимыми со ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Важно подчеркнуть положение международных стандартов свободы мирных собраний, в частности принципиальную установку о том, что неуведомление властей о мирном собрании не должно делать участие в собрании незаконным и само по себе не должно использоваться в автоматическом режиме в качестве основы для разгона собрания или ареста участников или обвинения их в совершении какого-либо уголовного преступления. Неуведомление властей о мирном собрании не освобождает публичные власти и их представителей от обязанности, в пределах своих возможностей, содействовать проведению мирного собрания. В этом отношении некоторые виды мирных собраний следует исключить из требований об уведомлении: например, когда воздействие мирного собрания на третьих лиц, вероятно, будет минимальным из-за его размера, продолжительности или места сбора участников акции. В очередной раз отметим, что требования о подаче предварительного уведомления также не должны налагаться на самопроизвольные (спонтанные) собрания, когда нет организатора и де-факто нет времени для подачи уведомления в адрес властей<sup>69</sup>.

По международным стандартам, государство всегда несет ответственность за действия и бездействие своих правоохранительных органов и их сотрудников. Исходя из этого тезиса, чтобы обеспечить эффективную юридическую ответственность за совершение противоправных действий (превышение должностных полномочий), полицейские в форме всегда по требованию должны демонстрировать удостоверение личности во время собраний, а также должна обеспечиваться возможность их последующей идентификации. Кроме того, в замеча-

<sup>69</sup> Саленко А. В. Спонтанные и срочные публичные собрания: опыт и современные проблемы правового регулирования в России и Германии // Российский юридический журнал. 2018. № 1 (118). С. 61–68.

ниях общего порядка по свободе мирных собраний отмечается, что практика массовых арестов до, во время или после собрания, которая носит неизбирательный (произвольной) характер, априори является незаконной и находится в противоречии со стандартами Международного пакта ООН о гражданских и политических правах.

## ГЛАВА 2

### Народовластие как условие общественного участия в управлении делами государства в странах БРИКС

#### § 1. Понятие «народовластие» и особенности участия народа в государственно-правовых отношениях

Проблема народовластия, его практическая направленность в юридической литературе обсуждаются давно, неоднократно предпринимались попытки рассмотрения народа как субъекта государственно-правовых властеотношений. Прежде всего, открытым остается вопрос, что следует понимать под «народом» с сугубо правовой позиции. Более того, к числу юридически тупиковых относится и проблема определения правосубъектности народа. В частности, вызывают затруднение установления момента возникновения правоспособности и дееспособности народа как субъекта публичных отраслей права (конституционного и муниципального), а также соотношение объекта и субъекта управления в данном контексте<sup>70</sup>.

Не вызывает сомнений, что правосубъектность народа как особого субъекта права существенным образом отличается от правосубъектности как юридических, так и физических лиц. Тем не менее на современном этапе при приоритетном формировании модели

<sup>70</sup> Авдеев Д. А., Нифантьев С. Ю. «Народ» как субъект государственно-правовых отношений: конституционный парадокс или власть подвластного? // Современное право. 2016. № 9. С. 20–25.

партиципативной демократии в России возникает потребность в исследовании категории правосубъектности применительно к понятию «народ», которое с юридической позиции аккумулирует в себе две функциональные составляющие<sup>71</sup>. Так, с одной стороны, народ рассматривается как источник власти, с другой, — является субъектом непосредственно ее (власть) реализующим. По верному замечанию В. С. Основина, «именно народ в рамках государственно-правовых отношений выступает первичным источником всех прав и обязанностей, а само по себе позитивное право является государственным выражением воли народа»<sup>72</sup>.

Появление наряду с физическими лицами юридических лиц как особой разновидности субъекта права, обладающих характерными признаками и свойствами, берет свое начало со времен древнеримских юристов. Как нам кажется, в то время правовая наука, в силу своего исторического развития, не имела представления о возможности всесторонне исследовать народ в качестве коллективного субъекта правоотношений, т. е. носителя правоспособности.

Рассмотрение народа в качестве субъекта государственно-правовых отношений берет свое начало со времени появления теории народного суверенитета. Именно теория суверенитета и его разновидностей — народного, государственного, национального — оказала существенное влияние на исследование категории народа как первоисточника властеотношений. Как пишет Ж. И. Овсепян, «суверенитет народа означает, что он является обладателем (исключительным субъектом) права на особый вид государственной власти — учредительную власть и субъектом публичного права — прежде всего, права верховной законодательной власти в государстве. Суверенное право народа на суверенную власть подразумевает, в частности, что только народ как высшая инстанция может принимать решение о выборе новой формы правления, о наилучшей организации высшей (верховой) власти и т. д. Признание суверенитета народа предполагает также

<sup>71</sup> См.: Крольман М. Л. Партиципативная демократия: генезис современных форм и тенденции развития: дис. ... канд. филос. наук. Ростов н/Д, 2014.

<sup>72</sup> Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. М., 1965. С. 33.

признание его субъектом двух видов правоотношений: так называемых общерегулятивных отношений (под которыми в научной теории понимаются устойчивые, длящиеся отношения, не определенные (не ограниченные) во времени, отношения-состояния) и конкретных конституционно-правовых (государственно-правовых) отношений, связанных с сосуществованием форм непосредственного народовластия (выборы, референдум, плебисциты и др.)»<sup>73</sup>.

По справедливому замечанию Л. А. Морозовой, «малопродуктивным, а главное — практически неоправданным представляется установление иерархии понятий народного, национального и государственного суверенитетов. Эти политико-правовые категории являются самостоятельными, относятся к различным сферам государственной и общественной жизни, сосуществуют и взаимно дополняют друг друга, однако не способны к взаимозамещению. Без государственного суверенитета невозможен народный суверенитет, поскольку не будут определены пределы его реализации. Национальный суверенитет не всегда воплощается в государственном суверенитете. Вместе с тем государственному суверенитету необязательно предшествует суверенитет народа именно как установление народовластия. И хотя в конституциях многих государств декларируется суверенитет народа, однако существуют государства (главным образом монархической формы правления и теократической типологии), где народовластие не только фактически отсутствует, но даже формально не провозглашается»<sup>74</sup>.

Итак, народовластие означает юридическое закрепление за гражданами соответствующей страны возможности решения вопросов общественной и государственной жизни, принимая участие в этих процессах как непосредственно, так и опосредованно. Однако, что сле-

<sup>73</sup> Овсян Ж. И. Суверенитет как естественное публичное право: о модификации представлений о природе и характере суверенитета, об этапах (поколениях) и направлениях его научных исследований // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 20.

<sup>74</sup> Морозова Л. А. Современное прочтение теории государственного суверенитета // Государство и право. 2017. № 2. С. 57–58.

дует понимать под «народом» в сугубо юридическом смысле? Кому принадлежит фактически публичная власть? Кто является носителем суверенитета и источником власти? Попытаемся прояснить данную ситуацию и высказать свои ответы на обозначенные вопросы.

Для встречаемых в юридической литературе дефиниций «народа» характерно наличие одинаковых признаков, к числу которых можно отнести, во-первых, факт проживания на соответствующей территории и, во-вторых, гражданство. При этом гражданство рассматривается чуть ли не главным критерием для идентификации народа как источника власти. К примеру, Л. С. Мамут рассматривает народ как «исторически возникшую на определенной территории устойчивую совокупность людей с общими относительно стабильными особенностями языка и культуры, а также осознанием своего единства и отличия от других подобных образований, фиксируемым в самоназвании»<sup>75</sup>. Согласно трактовке М. С. Матейковича и В. В. Воронина, народ понимается как «совокупность граждан государства, связанных общими интересами долгосрочного характера в экономической, внутривластной, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах»<sup>76</sup>.

В свою очередь, по мнению Е. А. Казьминой, народ представляет собой «совокупность граждан Российской Федерации вне зависимости от места их проживания, а также (если вести речь о политико-правовом аспекте этой категории) иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, обладающих политическими правами и выражающими свою политическую волю в отношении Российской Федерации»<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Казьмина Е. А. Народ как субъект конституционного права Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 14.

<sup>76</sup> Матейкович М. С., Воронин В. В. Народ, гражданское общество, общественность как субъекты конституционно-правовых отношений // Право и политика. 2007. № 10. С. 87.

<sup>77</sup> Мамут Л. С. Государство как публично-властным образом организованный народ // Журнал российского права. 2000. № 3. С. 90.

В рассматриваемом выше смысле, обращаем внимание, что не все граждане образуют понятие «источник власти» и вот почему. Участвовать в управлении делами государства, т. е. избирать (формировать) органы государственной власти и местного самоуправления, организовывать и проводить публичные мероприятия могут лишь те, которые обладают избирательными правами и свободами. Иными словами, право участвовать в управлении делами государства имеют только избиратели, по сути, являющиеся всего лишь частью российского многонационального народа. Как известно, российские граждане, которые признаются недееспособными, несовершеннолетними, а также осужденные и отбывающие наказание в местах лишения свободы, не могут принимать участие в политической жизни страны посредством участия в выборах, публичных мероприятиях. Такие категории граждан не включаются в избирательный корпус. Следовательно, именно избирательный корпус — электорат — и является той легитимирующей силой, которая именуется как единственный источник власти<sup>78</sup>.

Заслуживает поддержки мнение, высказываемое Ю. Н. Лебедевой, обосновывающей в своей диссертации несостоятельность выделения в качестве субъектов избирательного процесса нормоучредительных участников выборного процесса, к числу которых отнесен народ Российской Федерации<sup>79</sup>.

По верному замечанию А. Н. Мочалова, «когда мы говорим, что „народ принял конституцию”, мы имеем в виду, разумеется, ту часть граждан, которые имели реальную возможность изъясить свою волю при принятии основного закона, т. е. тех, кто обладал избирательным правом на момент голосования или принятия неоктроированной конституции в иной демократической процедуре. Решение народа на голосовании представляет собой сумму волеизъявлений всех тех,

<sup>78</sup> Авдеев Д. А. Конституционное измерение современного российского народо-властия // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 6 (102). С. 20–28.

<sup>79</sup> Лебедева Ю. Н. Граждане как субъекты избирательного права России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2003. С. 9.

кто в этот народ входит. „Нация” в отличие от „народа”, предполагает акцент не на юридической сумме индивидуальных волеизъявлений, а на определенном социальном единстве всех граждан государства, включая тех, кто не имеет избирательных прав (несовершеннолетние, недееспособные, осужденные к лишению свободы и т. д. — юридически они не являются частью народа, но остаются полноправными членами нации)»<sup>80</sup>.

Таким образом, народ как единственный источник власти в сугубо юридическом смысле представляет собой совокупность избирателей, которые по российскому законодательству вправе участвовать в государственном управлении, используя весь арсенал предоставляемых средств и способов.

По нашему убеждению, гражданство не является признаком, выступающим тем «правовым мерилом», которое позволяет утверждать, что народ — обладатель властных полномочий в сфере публичного управления. Напомним, что иностранные граждане, согласно российскому законодательству, вправе участвовать в муниципальных выборах и местном референдуме. В связи с этим возникает вопрос: если иностранные граждане правомочны участвовать в решении вопросов местного значения через институты непосредственной и представительной демократии, то можно ли в таком случае включать данных лиц в категорию «народ» и рассматривать их как источник власти?

Если учитывать, что иностранные граждане участвуют в муниципальном управлении (как разновидности нижнего уровня публичного управления), то тогда они становятся непосредственными участниками публичного управления, однако, как участники государственного управления (верхнего уровня — федерального и регионального (субъектного)) они не рассматриваются, так как не наделены соответствующими политическими правами и свободами.

Таким образом, для отнесения лица к категории «народ» наличие гражданства является недостаточным, необходимо также обладать не

<sup>80</sup> Саликов М. С. [и др.] Этничность. Культура. Государственность. Проблемы этнического федерализма в XXI веке: моногр. / под ред. М. С. Саликова. Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2014. С. 50–51.



только дееспособностью, но и возможностью осуществлять политические права и свободы. Лишь в этом случае можно включать данных лиц в юридическое понятие «народ», понимая под ним источник власти. Следовательно, на муниципальном, региональном (субъектном) и федеральном уровнях публичного управления принимает участие различное количество российских граждан. Так, на федеральном и региональном (субъектном) уровнях участвуют только граждане Российской Федерации, в то время как на муниципальном уровне допускается участие иностранных граждан, обладающих в соответствии с федеральным законодательством и международным договором правом участвовать в выборах в органы местного самоуправления и местном референдуме.

В свою очередь носителем суверенитета выступает весь российский народ, вне зависимости от возраста и дееспособности его представителей. Не вызовет сомнений тот факт, что понятие «народ» в контексте ст. 9 Конституции РФ, закрепляющей использование и охрану земель и других природных ресурсов в Российской Федерации как основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, в своем смысловом значении рассматривается именно как носитель суверенитета, а не как источник власти — избиратели.

Таким образом, можно заключить, что источник власти и носитель суверенитета — юридически разноплановые категории, а понятие «народ», используемое для их обозначения, несет различную смысловую нагрузку: в первом случае понимается весь избирательный корпус (электорат), во втором — все граждане Российской Федерации. Условно говоря, понятия «источник власти» и «носитель суверенитета» следует соотносить между собой как часть и целое.

Примечательно, что используемые в законодательстве термины «народ», «население», «жители», «избиратели» с юридической точки зрения несут также разную смысловую нагрузку и, соответственно, отличаются друг от друга юридическим содержанием. Порой данные понятия смешиваются или отождествляются, что является, на наш взгляд, некорректным и недопустимым.

Конституции и уставы субъектов Российской Федерации содержат, как правило, указание об источнике власти. В частности, Конституция Республики Крым от 11 апр. 2014 г. устанавливает, что источник власти в Республике — ее народ, являющийся частью многонационального народа Российской Федерации (ч. 1 ст. 2).

Согласно Уставу Санкт-Петербурга 1998 г. источник власти — жители Санкт-Петербурга (ч. 1 ст. 4), а вот в Уставе г. Москвы 1995 г. ст. 3 именуется «Население города Москвы», под которым понимаются жители г. Москвы (москвичи) — граждане Российской Федерации, имеющие место жительства в г. Москве, независимо от сроков проживания, места рождения и национальности. Часть 2 устанавливает, что население г. Москвы составляют жители г. Москвы, а также иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно или временно проживающие на территории г. Москвы. Согласно ст. 10 Устава Калужской области 1996 г. «источником государственной власти Калужской области являются ее жители». Статья 8 Алтайского края 1995 г. называется «Население Алтайского края», которое составляет исторически сложившаяся многонациональная общность граждан Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающих на его территории. В соответствии со ст. 4 Устава Ставропольского края 1994 г. источником государственной власти в Ставропольском крае является его население. Аналогичное положение содержит ст. 1 Устава Московской области 1996 г. В Уставе Мурманской области одновременно говорится и о населении, и о народе области (ст. 6 и 9).

По ч. 1 ст. 3 Устава Свердловской области единственный источник власти — народ. Устав Ростовской области 1996 г. (ч. 1 ст. 3) использует словосочетание «сообщество граждан», от имени которых осуществляется собственная власть субъекта Российской Федерации.

Вышеизложенное позволяет говорить, что понятие «народ» по своему юридическому содержанию отличается от понятия «население». Понятие «население», используемое по большей мере наукой муниципального права, включает в себя российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства. Памятуем о том, что при

определенных условиях иностранные граждане имеют право принимать участие в местных (муниципальных) выборах и в местном (муниципальном) референдуме.

Как мы уже говорили, следует различать участие народа в государственном и в ином негосударственном, но публичном управлении. Государственное и негосударственное участие рассматриваются как две сферы публичного управления. Здесь речь идет о широком и узком понимании публичного управления. В первом случае (широком смысле) под публичным управлением понимается участие граждан с помощью разных форм и средств (способов) в процессе избрания в органы публичной власти различного уровня, а также участия в так называемых публичных мероприятиях (митингах, шествиях, собраниях, демонстрациях и пикетированиях); во втором (узком смысле) — участие лиц не в государственном управлении как таковом, а в решении вопросов местного (муниципального) значения.

В настоящее время есть все необходимые основания выделения наряду с государственной и муниципальными властями общественной власти, которая, по мнению профессора Г. Н. Чеботарева, «особенно ярко проявляется в представительстве общественных формирований в органах государственной и муниципальной властей»<sup>81</sup>. Народовластие может проявляться в процессе избрания (формирования) органов публичной власти, но, как отмечает Г. Н. Чеботарев, «не менее значимо для личности и общественных формирований консультативное участие в осуществлении государственной и муниципальной властей. В этом случае государственная и муниципальная власти дополняются общественной властью. Происходит взаимодействие властей, выстраивается диалог общественных формирований с органами государственной власти, в ходе которого вырабатываются, а затем принимаются согласованные с институтами гражданского общества законы, муниципальные правовые акты, решения по важнейшим проблемам социально-экономического развития регионов,

<sup>81</sup> Чеботарев Г. Н. Общественное представительство: моногр. М.: Юрист, 2017. С. 28.

муниципальных образований. Можно сказать, образуется симфония властей»<sup>82</sup>.

Кстати, нельзя не отметить, что публичную власть можно классифицировать на другие виды. «Публичная власть, — по мнению А. А. Югова, — по своей сущности и в потенциальном своем состоянии является единой и целостной, а в динамичном состоянии, когда она воздействует на реальные общественные отношения в конкретной социальной среде, функционирует как многоэлементный и дифференцированный на составные части политический феномен»<sup>83</sup>. На основании анализа действующего законодательства он дифференцирует публичную власть по вертикали на пять уровней: международно-правовой (надгосударственный); федеральный; региональный; муниципальный; локальный.

Соответственно, поскольку публичная власть имеет свою дифференциацию, такую же дифференциацию должны иметь и непосредственные ее участники. По верному замечанию В. Е. Чиркина, «население, жители, сообщество граждан субъекта РФ рассматриваются как часть многонационального народа РФ; сообщество людей в субъекте РФ — это народ субъекта РФ. Формулировка „народ субъекта” более верна, чем понятие жителей или населения, которые „не имеют точной конституционной, публично-правовой характеристики”. Термин „сообщество граждан субъекта РФ” тоже неудачен, ибо субъекты РФ не имеют собственного гражданства»<sup>84</sup>.

Можно прийти к выводу, что источником власти (в государственном управлении как разновидности публичного управления) следует понимать не весь народ, а только лишь ту часть, которая именуется избирателями. При этом, как известно, не все избиратели реализуют

---

<sup>82</sup> Чеботарев Г. Н. Общественное представительство: моногр. М.: Юрист, 2017. С. 27–28.

<sup>83</sup> Югов А. А. Единство и дифференциация публичной власти: система разделения властей // Российская юстиция. 2017. № 9. С. 8.

<sup>84</sup> Чиркин В. Е. Конституция и современные модели публичной власти: идеологемы и реалии // Государство и право. 2011. № 6. С. 10.

свои политические права и свободы, принимая, в частности, участие в голосовании при выборах тех или иных органов власти, то фактически процент (или же качественный объем) народа становится не таким уж и большим, что может ставить под сомнение легитимность образованных государственных органов. Прошедшие парламентские выборы 18 сентября 2016 г. тому подтверждение (явка избирателей составила около 48%).

Еще одним из качественных критериев отнесения лица к понятию «народ» в сугубо юридическом смысле является его возраст. Как нам кажется, активное избирательное право должно возникать в 21 год, а не в 18 лет. Наша позиция строится на следующих фактах. Восемнадцатилетний гражданин не имеет достаточного жизненного опыта, соответствующего уровня образования, которое позволило бы ему на должном уровне разбираться в вопросах политики и публичного управления государством. Недостаточен процесс зрелой социализации, который бы позволил в высокой степени адекватно и объективно оценивать происходящие события социально-экономической и политико-правовой направленности. Следует отметить, что высказываются и другие предложения о минимальном возрасте активного избирательного права. В частности, профессор М. А. Краснов на одной из научно-практических конференций, выступая с докладом «Избиратель как должность», озвучил предложение о возможности рассмотрения минимального возраста обладания активным избирательным правом с 23-х лет<sup>85</sup>.

Понимаем, что наше предложение не может являться безоговорочным и бесспорным и, в настоящее время, не соответствует положениям федерального законодательства. Однако считаем, что повышение минимального возрастного предела обладания активным избирательным правом может послужить основой для повышения уровня качества самого избирателя как непосредственного участника публичного управления.

<sup>85</sup> Краснов М. А. Избиратель как должность // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 4 (119).

Заслуживает одобрения и поддержки высказываемая в науке позиция относительно и дифференцированного подхода в отношении установления ограничения пассивного избирательного права российских граждан. Так, законодатель предусмотрел запрет на участие в выборах граждан, осужденных за те или иные виды преступлений, установив еще и срок, в течение которого они не могут воспользоваться названным правом. В данной связи В. Б. Евдокимов предлагает не устанавливать такой запрет для граждан, признанных судом виновными в совершении преступлений по неосторожности небольшой и средней тяжести. Указанная мера позволит, по словам В. Б. Евдокимова, «минимизировать вероятность криминализации публичной власти и будет способствовать повышению уровня доверия граждан страны к органам государственной власти и органам местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>86</sup>.

Эти и другие вопросы относительно смыслового содержания юридической категории «народ» следует рассматривать во взаимосвязи с еще одной правовой категорией — легитимностью, ведь именно она характеризует организацию и деятельность органов государственной власти и местного самоуправления действительно народной, иначе говоря, делает ее демократической. Конечно, недостаточно конституционно провозгласить народный суверенитет и принцип народовластия. Эффективное функционирование органов государственной власти и местного самоуправления возможно не только в случае их легального образования, но и, самое главное, образования их на основе воли большинства граждан, что придает им свойство легитимности.

По нашему мнению, рассмотрение легитимности через призму народовластия и суверенитета может позволить выявить особенности организации публичной власти в России и предложить различные варианты дальнейшего и скорейшего решения тех или иных вопросов в части организации и функциональной деятельности органов публичной власти.

<sup>86</sup> Евдокимов В. Б. Об ограничении права гражданина Российской Федерации быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления // Российская юстиция. 2017. № 10. С. 48.

Следует отметить, что проблематикой содержания категории «легитимность» изначально занимались зарубежные исследователи. В частности, по мнению американского политолога Д. Истона, «сущность легитимности сводится к тому, что источником власти выступают идеология, политический режим и политическое лидерство, а граждане поддерживают политические устремления высших органов власти и управления, осознавая правильность принимаемых ими решений»<sup>87</sup>. Французский политолог Ж. Шабо рассматривал легитимность как «адекватность реальных или предполагаемых качеств управителей подразумеваемому или ясно выраженному согласию управляемых»<sup>88</sup>, на основе чего им выделялось 4 типа легитимности — демократическая, идеологическая, технократическая и онтологическая.

Как показывает аналитический взгляд, эти и другие подходы зарубежных социологов и политологов к понятию легитимности в основном схожи и отличаются лишь теми или иными акцентами. К примеру, Ю. Хабермас легитимацию власти рассматривает как интеграцию общества, большинство членов которого поддерживают ценности и нормы, провозглашаемые властью «чтобы удовлетворить эти притязания, т. е. показать, почему существующие институты достойны и правомочны осуществлять законную власть таким образом, чтобы реализовались основополагающие для идентичности общества ценности»<sup>89</sup>.

С. М. Липсет рассматривал легитимность как «качество политической системы, как ее способность поддерживать веру населения и социальных групп в то, что существующие политические институты наиболее соответствуют данному обществу»<sup>90</sup>. Американский

<sup>87</sup> Истон Д. Системный анализ политической жизни (1965) // Политология: хрестоматия / сост. М. А. Василик, М. С. Вершинин. М., 2000. С. 319–330.

<sup>88</sup> Шабо Ж. Л. Государственная власть: конституционные пределы и порядок осуществления // Полис. 1993. № 4. С. 160.

<sup>89</sup> Хабермас Ю. Проблема легитимации позднего капитализма. М., 2010. С. 183.

<sup>90</sup> Филиппов А. Ф. Политическая социология. Фундаментальные проблемы и основные понятия // Полития. 2002. № 2. С. 104.

политолог Д. Хелд выделяет 7 вариантов легитимации власти: авторитарная, традиционная, согласительная, прагматическая, инструментальная, нормативная и идеальная нормативная легитимность. Последние два варианта, по его мнению, являются «подлинно легитимностью»<sup>91</sup>.

Юридические концепции легитимности не отличаются какой бы то ни было полярностью и, несмотря на различные мнения и взгляды ученых, сводятся к общему пониманию не только как согласие народа с принимаемыми органами публичной власти в соответствии со своей компетенцией нормативно-правовыми актами, но и всеобщее одобрение и признание их организационной деятельности, выраженные через политическую волю большинства избирателей. Таким образом, установленная законом процедура образования (формирования) органов государственной власти и местного самоуправления должна обеспечивать легитимное свойство организационной деятельности образуемых органов власти и управления, которые формируются посредством волеизъявления избирателей, непосредственно принимающих участие на выборах или в иных формах выражающих свою политическую позицию.

По нашему мнению, следует говорить о непосредственной связи между легитимностью и суверенитетом, которая проявляется в том, что посредством обладания учредительной властью народ, будучи политическим сувереном, через установленную законом процедуру легитимирует органы публичной власти. Следовательно, образованные (формируемые) непосредственно народом (в данном контексте лучше говорить — избирателями) органы публичной власти различного уровня выступают субъектами осуществления публичной власти, реализующими свои компетенционные полномочия на основе выраженного политического доверия большинством граждан из числа избирательного корпуса<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> Хелд Д. Глобальные трансформации. М., 2004. С. 114.

<sup>92</sup> Авдеев Д. А. Легитимность публичной власти в России // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Т. 3, № 3. С. 101.



В заключение отметим, что юридическая трактовка современного аспекта народовластия как основы участия в управлении делами государства нуждается в переосмыслении с учетом вышесказанных обстоятельств и условий, что в свою очередь предполагает особый дифференцированный подход и соответствующее законодательное закрепление. Только в этом случае мы сможем уйти от юридически аморфного и не конкретизированного понятия «народ» и перейти к конструктивно юридическому, по возможности, установлению параметров и критериев правосубъектности народа и конкретных его носителей источника публичной власти — граждан. Считаем некорректным, с одной стороны, юридическое тождество народа как «источника власти» и «носителя суверенитета», а с другой, — смешивать «избирателей» с «жителями» и «населением». Представляется целесообразным использование в конституции понятия «избиратели» вместо понятия «народ», имеющего в настоящее время скорее схоластический, нежели сугубо юридический характер.

Таким образом, носителем суверенитета выступает весь российский народ, но выражать политическую волю могут только те, кто обладает статусом избирателя, через различные институты непосредственной демократии, из которых наиболее важны публичные мероприятия, процедуры избрания (формирования) органов государственной власти и местного самоуправления, а также различного рода процедуры участия общественности в деятельности органов публичной власти, подтверждающие тем самым легитимность функционирования органов публичной власти.

Не последнюю роль продолжают играть и политическая культура избирателей, и правосознание граждан, принимающих участие в управлении делами государства на всех уровнях публичной власти. Проявления политического и правового абсентеизма свидетельствуют о низкой степени доверия большинства избирателей деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Истоки абсентеизма в современном российском обществе, согласно позиции В. С. Комаровского, кроются «в далеко зашедшем процессе отчуж-

дения российских граждан от власти, их равнодушно-подавленным отношением к действительности, политической в том числе, недоверии к деятельности институтов власти и политики»<sup>93</sup>.

Лишь политическая дееспособность граждан позволит во многом повысить степень их участия в публичном управлении. Как писал в свое время Ф. Ф. Кокошкин, «только развитие самостоятельности народа может служить прочным фундаментом благополучия и национального прогресса»<sup>94</sup>.

Народовластие как основа управления позволяет гражданам придавать легитимность органам публичной власти и принимаемым им решениям, целью которых является эффективное регулирование социальных процессов. Ведь подавляющее большинство граждан заинтересовано именно в результатах их повседневной работы.

## §2. «Демократическое участие» в конституционно-правовой доктрине стран БРИКС

Известно, что современные государства отличаются друг от друга не только по форме государственно-территориального устройства государственного правления и политического режима, а также по национально-идеологической направленности развития политической системы, социально-экономическим и иным показателям. При этом многообразие моделей организации публичной власти в разных странах позволяет не только дифференцировать их по различным основаниям и критериям на те или иные группы, но и выявить общие юридические характеристики или же свойства.

<sup>93</sup> Комаровский В. С. Эффективность и легитимность парламента в ракурсе электорального процесса // Сравнительное изучение парламентов и опыт парламентаризма в России: выборы, голосование, репрезентативность: материалы Всерос. науч. конф., посвященной 100-летию принятия закона о выборах депутатов I Государственной думы. Санкт-Петербург, 15–16 дек. 2005 г. / под ред. Ю. Н. Солонина, Л. В. Сморгунова. СПб.: Изд-во Санкт-Петерб. ун-та, 2005. С. 187.

<sup>94</sup> Кокошкин Ф. Ф. Об основаниях желательной организации народного представительства в России. М., 1906. С. 49–50.

К числу таких общих свойств можно отнести систему конституционного законодательства, в основе которой лежат международные нормы и принципы, как целеполагающие положения национальной правовой системы любого государства, позиционирующего себя частью мирового сообщества.

Не являются исключением и страны БРИКС, конституции которых содержат фундаментальные положения, устанавливающие основы народовластия. При этом закрепление демократических основ и принципов народовластия в конституциях Бразилии, Индии, ЮАР, Китая и России отличается не только национальными особенностями конституционного развития данных стран, но и концепцией становления публичной власти, определяющей вектор движения всего государства и общества. Именно конституционные нормы, закрепляющие основы прямой и непосредственной демократии, служат залогом становления правового государства, позволяют развивать и совершенствовать, в конечном итоге, правовые механизмы обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Однако, несмотря на сходство конституционных положений, устанавливающих принципы народовластия, провозглашая народ единственным источником власти и носителем суверенитета, равно как устанавливая различного рода формы непосредственной и опосредованной демократии, конституции стран БРИКС отличаются содержательными формулировками, а также разными подходами к юридическому закреплению вопросов, касающихся народовластия.

Несмотря на то, что государства—члены БРИКС чрезвычайно разнятся по историческому генезису, социальному опыту, моделям политического, экономического развития и социальной структуре, принцип осуществления власти народом находит выражение в каждой из современных конституций государств этого межгосударственного объединения. Конституции государств—участников международной организации БРИКС содержат упоминания о взаимодействии граждан и государства в связи с теми или иными формами участия в общегосударственных делах. Это в целом отражает сущностные черты республиканской формы правления. Безусловно, отражение форм

такого участия в конституциях Бразилии, России, Индии, Китайской Народной Республики и Южно-Африканской Республики отличается ввиду несопоставимо разных исторических и политических условий, в которых развивались эти государства.

В Бразилии конституционная концепция «демократии участия» приобрела новое институциональное измерение с принятием в 1988 г. новой Федеральной конституции. Как отмечают бразильские авторы<sup>95</sup>, конституция освободила место для непосредственного участия граждан или представителей сообщества в разработке политики, планировании и управлении обществом.

Конституция Южно-Африканской Республики 1996 г. в ст. 72 обязывает Национальный совет провинций содействовать вовлечению общественности в законодательные и другие процессы совета, обеспечивать доступ общественности к совету и его комитетам, а также запрет на необоснованное исключение представителей общественности из заседания комитетов, если такое исключение не является разумным и оправданным, исходя из открытого и демократического общества.

Конституция Китайской Народной Республики 1982 г. в ст. 2 наряду с закреплением принадлежности всей власти в КНР народу и предоставляет ему право различными путями в разных формах управлять государственными, хозяйственными, культурными и общественными делами.

Право граждан в управлении государственными и общественными делами в отечественном государственном (конституционном) праве традиционно рассматривается как вовлеченность и участие граждан в процесс выработки и принятия публично-властных решений. Данное право впервые было закреплено в ст. 48 Конституции СССР 1977 г., а затем и в Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 9, 47). Прежде всего Конституция 1977 г. взяла за основу идею так называемого общенародного государства, в котором воплощается подлинная общенародная демо-

<sup>95</sup> Tenório F. G., Costa F. L. Bases conceituais e metodológicas para o estudo da participação cidadã na gestão pública: entre práticas e representações sociais. 1999.

кратия, социалистическая по духу. Статья 9 Основного закона СССР в связи с этим провозглашала: «Основным направлением развития политической системы советского общества является дальнейшее развертывание социалистической демократии: все более широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, совершенствование государственного аппарата, повышение активности общественных организаций, усиление народного контроля, укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, расширение гласности, постоянный учет общественного мнения». Как отмечает М. А. Исаев, подобная декларация нуждалась хоть в каком-нибудь нормативном оформлении. Эта задача была решена ст. 48, 49 и 58 Конституции. В данных статьях закреплялись такие политические права граждан, как право участвовать в управлении государством и право вносить в государственные органы предложения по улучшению их работы, критиковать и обжаловать их решения<sup>96</sup>.

Конституционная формула участия граждан образца 1993 г. существенно отличается от формулировок ранее действующих конституций. Исключение участия российских граждан в управлении делами общества образовало как бы две не пересекаемые сферы — общественные дела и государственные дела, разделив общественные и государственные интересы.

### §3. Особенности реализации избирательного права и иных прав на непосредственное участие в управлении делами государства в России и других странах группы БРИКС

Одной из основополагающих конституционных возможностей влияния общественности в управлении делами государства является избирательное право, представляющее собой с учетом современного развития государства и права естественное политическое право гражданина, с помощью которого реализуется политическая воля

<sup>96</sup> Исаев М. А. История Российского государства и права: учебник. М.: Статут, 2012. 840 с.

посредством участия в процессе избрания (формирования) органов публичной власти. При этом избирательное право может сочетаться с избирательной обязанностью. Так, в соответствии с законодательством Бразилии активным избирательным правом могут пользоваться граждане, достигшие 16 лет. С восемнадцатилетнего возраста до достижения 70 лет граждане обязаны принимать участие в выборах органов власти, а с 70 лет участие в выборах становится их правом. При этом обращает на себя внимание тот факт, что военнослужащие солдатского и сержантского состава не обладают избирательными правами. Частые военные перевороты, имеющие место в истории Бразилии, обусловили исключение из числа электората данных категорий военнослужащих.

Становление и развитие избирательного законодательства различных стран свидетельствуют о наметившейся тенденции расширения общественно-политического участия граждан в управлении делами государства. Это позволяет говорить о предоставляемой и гарантируемой государством возможности гражданам участвовать в управлении делами государства посредством избрания (формирования) органов публичной власти различного уровня и вида вне зависимости от каких бы то ни было факторов и условий, могущих ограничить избирательные права граждан, если же, конечно, данное ограничение не вызвано объективными обстоятельствами (как правило, наличие судимости, недееспособность, отсутствие гражданства). Следует отметить, что только во второй половине XX в. в конституционном законодательстве большинства стран получили закрепление гарантии реализации права избираться и избирать вне зависимости от различного рода дискриминационных показателей. К примеру, в Венгрии до Второй мировой войны женщина допускалась к выборам при условии, если она имела шесть классов образования и троих детей. Представители негроидной расы, как известно, продолжительное время не допускались на выборы в США.

В этом плане весьма либерально и прогрессивно выглядят положения Конституций СССР 1936 г. и РСФСР 1937 г., согласно которым было провозглашено всеобщее, равное избирательное право при тайном голосовании без каких бы то ни было ограничений по признакам расы, пола, языка, религии, национальности, социального и

имущественного положения и других критериев. Так, в соответствии со ст. 135 Конституции СССР 1936 г. избирать и избираться могли лица, достигшие 18 лет (в высшие органы государственной власти СССР и союзных республик могли быть избраны только лица, достигшие 23 лет и 21 года соответственно). Впоследствии Указом Президиума Верховного Совета СССР от 10 окт. 1945 г. «О возрастном цензе для граждан, избираемых в Верховный Совет» ценз пассивного избирательного права, т. е. права быть избранным, был повышен. Постановлением ЦИК СССР от 16 окт. 1937 г. оговаривалось, что лица, находящиеся под следствием и содержащиеся под стражей, не включаются в избирательные списки. Постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 1 дек. 1945 г. «О внесении в списки избирателей лиц, имеющих судимость и находящихся под следствием» разъяснялось, что в списки избирателей вносятся лица, находящиеся под следствием, но не содержащиеся под стражей, если они не лишены избирательных прав.

Особенностью избирательного законодательства того периода, являлось то, что в выборах не принимали участие граждане СССР, проживающие за границей.

Третья российская конституция, принятая Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского съезда Советов от 21 янв. 1937 г., также закрепила принципы всеобщего прямого равного избирательного права при тайном голосовании к выборам во все Советы депутатов трудящихся, в том числе в Верховный Совет РСФСР (ст. 138). В соответствии со ст. 139 Конституции РСФСР 1937 г. все граждане, достигшие 18 лет, независимо от расовой и национальной принадлежности, вероисповедания, образовательного ценза, оседлости, социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности имели право участвовать в выборах депутатов и быть избранными, за исключением умалишенных и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав. Особо оговаривалось, что женщины пользуются правом избирать и быть избранными наравне с мужчинами (ст. 141).

В настоящее время достижение определенного возраста, наличие дееспособности и обладание гражданством составляют основание для возникновения активного избирательного права в большинстве

современных государств. Следовательно, избирательные права и свободы являются одними из важных среди политических прав и свобод граждан, так как предоставляют носителю свободно участвовать в избрании (формировании) органов публичной власти, равно как и выдвигать свою кандидатуру или поддерживать выдвижение иных кандидатов для дальнейшего их избрания на ту или иную должность.

Наряду с избирательным правом важное место в системе политических прав и права на участие в управлении делами государства занимают публичные мероприятия, которые можно охарактеризовать как выражение политической воли граждан по наиболее важным политико-правовым и социально-экономическим вопросам жизни. В настоящее время помимо известных форм публичных мероприятий в виде собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирования, по верному замечанию А. В. Саленко, все большей популярностью стали пользоваться новые их виды — «наномитинги, флешмобы, смартмобы, протестные палаточные лагеря, массовые вечеринки, политконцерты, — которые не укладываются в традиционные пять форм публичных мероприятий, выделяемых российским законодателем. Приходится констатировать, что разница между собранием и митингом, демонстрацией и шествием достаточно условна. Кроме того, публичное мероприятие в ходе его проведения может трансформироваться и плавно перетекать из одной формы в другую или одновременно сочетать в себе несколько форм публичного мероприятия. Поэтому попытка законодательно закрепить понятие каждого потенциально возможного вида публичного мероприятия по своей сути будет являться заведомо ошибочной и обреченной на неудачу. Более рациональным представляется процесс дальнейшей детализации общего (родового) понятия в сфере свободы мирных собраний в России — понятия публичного мероприятия»<sup>97</sup>.

Таким образом, как участие в выборах, когда граждане выражают свои политические предпочтения относительно тех или иных кандидатур (политических партий) в процессе голосования, так

<sup>97</sup> Саленко А. В. Свобода мирных собраний в России и Германии: вопросы терминологии и классификации // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Т. 3, № 2. С. 96.



и в случаях проведения публичных мероприятий, происходит непосредственное волеизъявление граждан по наиболее актуальным вопросам социально-экономического или политико-правового порядка. И с этим народным волеизъявлением следует считаться в силу того, что единственным источником власти признается многонациональный народ, а публичные мероприятия выступают также своего рода формой выражения политической воли граждан<sup>98</sup>.

К числу иных форм непосредственного участия граждан в управлении делами государства следует отнести институт обращений, который включает коллективные обращения — петиции, правотворческую инициативу, как предоставляемую гражданам возможность самим предлагать свое видение решения того или иного общественно значимого вопроса в виде проекта нормативно-правового акта. Однако эти и связанные с ними вопросы требуют отдельного рассмотрения в силу того, что каждая из форм непосредственной демократии заслуживает отдельного исследования.

### ГЛАВА 3 «Свобода мирных собраний» как способ общественного участия в управлении делами государства

#### § 1. Конституционно-правовые основы общественного участия в управлении государством и особая роль свободы мирных собраний

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 1) Россия является демократическим государством. Это означает, что принцип народовластия (демократизма) пронизывает абсолютно все уровни публичной власти в Российской Федерации: федеральный, региональный и муниципальный. Народовластие (демократия) является единственно

<sup>98</sup> Авдеев Д. А. Юридический голос политической воли российских граждан, или Современные проблемы публичных мероприятий // Современное право. 2018. № 12. С. 31–32.

возможной приемлемой формой осуществления публичной власти в современном обществе. Такой категорически однозначный вывод о безальтернативности демократии подтверждается общепризнанными принципами и нормами международного права, закрепляющими народовластие в качестве универсальной ценности. Согласно Всеобщей декларации прав человека (ст. 21), воля народа должна являться основой власти любого правительства; она должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах<sup>99</sup>. Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 25) закрепляет, что каждый человек без какой бы то ни было дискриминации должен иметь право и возможность принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей<sup>100</sup>. Именно в этих лаконичных положениях международных документов отображается главное содержание принципа народовластия (демократизма) — тех фундаментальных основ участия общественности в управлении государством.

Впервые в истории человечества принцип народовластия (демократизма) получил свое формально-юридическое закрепление 12 июня 1776 г. в Вирджинской декларации о правах (Virginia Declaration of Rights; June 12, 1776), которая начиналась со слов — «от природы все люди равны и независимы» («all men are by nature equally free and independent»), из чего следовало следующее важное положение декларации о том, что «народ облечен всей властью и следовательно власть исходит от народа» («that all power is vested in, and consequently derived from, the people»)<sup>101</sup>. Позднее Вирджинская декларация 1776 г. окажет влияние на все последующие важнейшие конституционно-правовые

---

<sup>99</sup> Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 дек. 1948 г. [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>100</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 дек. 1966 г. Вступил в силу 23 марта 1976 г. [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>101</sup> Virginia Declaration of Rights, June 12, 1776. The Avalon Project. Documents in Law, History and Diplomacy. Yale Law School. Lillian Goldman Law Library [Electronic resource]. URL:// [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/virginia.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/virginia.asp)

документы истории человечества, включая Всеобщую декларацию прав человека 1948 г. Так, в Декларации о независимости США от 4 июля 1776 г. наряду с неотчуждаемыми правами человека принцип народовластия (демократизма) будет провозглашен в качестве одной из самоочевидных истин («these truths to be self-evident»). Во Франции 26 августа 1789 г. будет провозглашена Декларация прав человека и гражданина, которая по сей день сохраняет юридическую силу и представляет собой важнейшую основу конституционного строя Французской республики. В соответствии с французской Декларацией 1789 г. «источником суверенной власти является нация. Никакие учреждения, ни один индивид не могут обладать властью, которая не исходит явно от нации». Положения названных конституционных документов должны приниматься во внимание для дачи правильного исторического толкования принципа народовластия (демократизма), который закрепляется в России как на федеральном уровне — в Конституции РФ, так и на региональном — в конституциях, уставах (основных законах) субъектов федерации<sup>102</sup>.

*Общественное участие и демократическая  
легитимность власти*

По Конституции РФ (ст. 3) носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В соответствии с фундаментальными конституционными ценностями и в особенности с принципом народовластия (демократизма) все органы публичной власти должны осуществлять свою деятельность от имени, по поручению и в интересах многонационального народа Российской Федерации<sup>103</sup>. Именно народ

<sup>102</sup> Комарова В. В. Идеи народовластия // Lex Russica. 2016. № 3 (112). С. 69–81.

<sup>103</sup> Комарова В. В. Наполнение и видовое многообразие правовой категории «конституционные ценности» (конституционно-правовой аспект) // Успехи современного естествознания. 2015. № 1–8. С. 1385–1387; Костюков А. Н. Народовластие как конституционная ценность // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 3–8.

России — тот единственный субъект, от которого исходит демократическая легитимность органов государственной власти, местного самоуправления и их отдельных должностных лиц. Законодательством устанавливается, какие органы власти и какие наиболее важные должностные лица приобретают легитимность исключительно через прямые выборы. Таким образом, посредством выборов народ производит либо персональную легитимацию (например, выборы Президента РФ), либо институциональную легитимацию (выборы законодательных органов государственной власти субъектов федерации, выборы представительных органов местного самоуправления). На территории отдельного субъекта федерации органы государственной власти и органы местного самоуправления также приобретают свою демократическую легитимность в результате прямых выборов, т. е. получают ее из рук граждан Российской Федерации, обладающих избирательным правом и проживающих на территории данного субъекта Российской Федерации<sup>104</sup>.

Условно обозначая, можно проследить две неразрывно связанные друг с другом цепочки легитимации и контроля. На региональных выборах цепочка легитимации очевидна, когда народ избирает депутатов регионального представительного (законодательного) органа власти, которые впоследствии исполняют функцию по контролю за исполнительной властью субъекта федерации. Цепочка контроля просматривается в том, что в день следующих выборов в региональный парламент каждый избиратель будет производить оценку эффективности действия исполнительной власти и поддерживающего ее парламентского большинства, которое, в свою очередь, в период между выборами имело возможность эффективно использовать механизмы парламентского контроля за органами исполнительной власти субъекта федерации. Поэтому главная ценность принципа народовластия (демократизма) заключается не только в самих выборах, но и в под-

---

<sup>104</sup> Засеева А. С. Принципы легальности и легитимности в правовом демократическом государстве // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции. 2015. № 3–4 (33). С. 22–26.

отчетности (подконтрольности) избирателям органов публичной власти и их должностных лиц<sup>105</sup>.

Важным элементом принципа народовластия (демократизма) является регулярная периодичность выборов. Как правило, срок полномочий депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов федерации составляет 5 лет. Аналогичный пятилетний срок полномочий предоставляется руководителям субъектов федерации, которые, как и Президент РФ, не могут занимать свою должность более 2-х сроков подряд. На регулярно повторяющихся выборах должны происходить либо повторная легитимация органов публичной власти и их должностных лиц, либо обновление их состава и смена должностного лица. Безусловно, для реального воплощения принципа народовластия необходимо, чтобы выборы предоставляли гражданам альтернативные решения как в отношении персоналий, так и касательно новых политических идей<sup>106</sup>.

При этом демократическая легитимность публичной власти означает не только то, что в процессе голосования избиратель не подвержен давлению и может свободно отдать свой голос, но также и то, что в ходе избирательной компании и в повседневной жизни в обществе складывается процесс открытого и свободного обмена мнениями, который позволяет гражданам выбрать близкие им убеждения и взгляды. Поэтому важной основой эффективного общественного участия в управлении государством является свобода мнения, мысли, слова и информации. Только там, где идет открытая борьба различных политических и социальных идей, можно говорить о существовании настоящего демократического государства.

<sup>105</sup> Авдеев Д. А. Конституционное измерение современного российского народовластия // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 6 (102). С. 20–28; Гончаров В. В. Вопросы соотношения общественного контроля власти и народовластия (конституционно-правовой анализ) // Юрист. 2019. № 9. С. 45–52.

<sup>106</sup> Клычев Р. А. Институт выборов как политико-правовой инструмент реализации народовластия в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 7. С. 53–54.

*Свобода мирных собраний как важнейшая форма  
непосредственной (прямой) демократии*

Отечественное законодательство содержит стандартную «конституционную формулу»: двумя главными формами непосредственного (прямого) народовластия, которые могут быть реализованы непосредственно и только гражданами России, выступают выбор и референдум. В указанных формах находит свое высшее и непосредственное проявление демократия, когда граждане России участвуют в управлении делами России в целом, отдельного региона (субъекта федерации) или в решении вопросов местного значения<sup>107</sup>. В силу естественных причин в крупных государственных образованиях и муниципальных образованиях возможность осуществления публичной власти непосредственно народом всегда сильно ограничена. В этой связи народ получает возможность непосредственного управления и влияния на государственные дела лишь периодически: на регулярных выборах или референдумах, которые проводятся не часто и по мере надобности<sup>108</sup>.

Вместе с тем к разновидности непосредственного (прямого) народовластия ряд правоведов относят так называемую демократию собраний. Именно таким понятием определяет данную разновидность прямой демократии профессор Х. Маурер из университета Констанц (Германия)<sup>109</sup>. С этой позицией можно согласиться, в особенности принимая во внимание возможность проведения сходов в малых (прежде всего сельских) муниципальных образованиях, на которых могут присутствовать все или подавляющая часть жителей муниципального об-

<sup>107</sup> Уваров А. А. Эффективность народовластия в соотношении с формами прямого волеизъявления граждан // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 32-35.

<sup>108</sup> Костюков А. Н. Исчезающее народовластие // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61–64; Клычев Р. А. Конституционализация правового регулирования референдума как инструмента реализации народовластия // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 4. С. 14–17.

<sup>109</sup> «Ein Unterfall der unmittelbaren Demokratie ist die Versammlungsdemokratie» — Maurer H. Staatsrecht I. Grundlagen. Verfassungsorgane. Staatsfunktionen. 5 Auflage. Verlag C. H. Beck München. 2007. S. 186.

разования. Однако и к большим муниципальным образованиям и даже к субъектам федерации применима категория демократии собраний: практика показывает, что митинги и собрания нередко влекут за собой активную ответную реакцию публичных властей, включая отмену законов, понижения налогов и т. д.<sup>110</sup> Безусловно, следует учитывать, что собрания и митинги не всегда дают возможность оценить соотношение общественных сил и верно определить господствующее общественное настроение. Однако пренебрегать серьезной оценкой общественных протестов публичной власти не следует, поскольку через свободу собраний общество сигнализирует власти о потребностях и интересах общества в целом или его отдельных социальных групп.

*Общественное участие  
и представительная демократия*

В современном мире, и в этом отношении страны БРИКС не исключение, наибольшее распространение получила репрезентативная (представительная) демократия: народ управляет делами государства через уполномоченных им на это избираемых представителей. Такими специальными представителями (репрезентантами), легитимированными непосредственно народом, являются депутаты выборных органов и выборные должностные лица. В силу этой легитимности, получаемой непосредственно от народа на выборах, выборные органы и избранные должностные лица должны осуществлять сразу несколько основных функций: представительскую, контрольную и нормотворческую. Можно проследить реализацию этих функций депутатами законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации. Так, депутаты региональных парламентов в качестве представителей народа ранее участвовали в процессе выборов (назначения) высшего должностного лица субъекта федерации; депутаты уполномочивают от имени народа ряд должностных лиц: мировых судей, уполномоченных по правам

<sup>110</sup> Симонова С. В. Публичные мероприятия и формы народовластия: общее и особенное // Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. 2017. № 16. С. 130–141.

человека и пр. Именно депутатами региональных законодательных (представительных) органов власти осуществляется контроль от имени народа за исполнением главного закона — регионального закона о бюджете субъекта федерации. Закон о бюджете принимается региональным парламентом, в чем также выражается нормотворческая функция народных представителей.

В силу принципа народовластия (демократизма) вся публичная власть — государственная и муниципальная — подотчетна народу. По естественным причинам подобная эффективная отчетность перед народом возможна перед лицом уполномоченных на это народных представителей, последние же также должны ответственно осуществлять свою власть, поскольку оценка их деятельности будет произведена народом на очередных выборах. Таким образом, демократия (народовластие) предполагает ответственное перед народом осуществление публичной власти. Развитие современных технологий коммуникации и информации, в частности Интернета, выводит отчетность публичной власти перед народом на новый уровень развития: с помощью электронных технологий (интернет-сайтов, электронных баз данных, электронного документооборота, электронного администрирования) публичная власть должна стать более прозрачной и доступной для граждан. Сегодня в науке конституционного права появилось понятие электронной демократии, которое отражает свойства современной публичной власти — понятность и близость к гражданам страны<sup>111</sup>.

*Общественное участие  
и иные современные формы народовластия*

Наряду с классическими формами демократии существуют также иные формы народовластия (общественного участия в делах государства): гражданская законодательная инициатива, общественное

<sup>111</sup> Казьмина Е. А. Влияние механизмов электронной демократии в России на реализацию конституционного принципа народовластия // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2016. № 1 (43). С. 21–25; Фомичева О. А. Митинг и иные публичные мероприятия как форма законотворческой деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 48–51.



обсуждение наиболее важных вопросов общественного значения<sup>112</sup>. При этом законодатель часто оставляет указанный перечень открытым, говоря, что федеральным законодательством и законодательством субъекта федерации могут быть установлены иные формы участия граждан в управлении делами государства. В данном случае речь идет о партиципаторной демократии, которую также обозначают демократией участия (англ. *participate* — участвовать). Наряду с гражданской законодательной инициативой и общественным обсуждением можно упомянуть деятельность общественных некоммерческих организаций (НКО). Некоторые из них оказывают серьезное влияние на государства даже на международном уровне. В качестве наиболее известных примеров можно назвать Greenpeace, Amnesty International, Мемориал, Комитет солдатских матерей России и др. Сегодня в России общественные палаты на федеральном и региональном уровне превратились в один из механизмов влияния НКО и транслирования итогов работы со стороны общественных организаций.

Демократия (народовластие) предполагает распространение данного принципа на все секторы общественной и государственной жизни. Высокая активность граждан в общественной жизни — залог того, что будет создаваться реальное свободное и демократическое общество. Иначе социальная пассивность граждан будет создавать условия для диктата элит (правлящего меньшинства). В связи с этим значимо, чтобы в обществе происходило изменение общественного сознания, появлялось желание участвовать во всевозможных формах общественной жизни: начиная от деятельности небольших НКО, профсоюзов, школьного или студенческого самоуправления и заканчивая деятельностью политических партий (при этом важно, чтобы

---

<sup>112</sup> Степанова В. В. К вопросу об эффективности общественных обсуждений и общественных слушаний как форм общественного контроля // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 1. С. 6–10; Фетюков Ф. В. Народная законодательная инициатива как форма взаимодействия государства и гражданского общества // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 2 (104). С. 62–65.

граждане также были активны во внепарламентских политических партиях, представляющих альтернативные взгляды на государственное и общественное развитие). Суть демократии состоит в том, что она предполагает многообразие действующих субъектов, которые, заботясь об общем благе, предлагают альтернативные варианты его достижения. Демократия предполагает таким образом непрекращающийся спор политических взглядов и идей, полезность и нужность которых для общества будет оценивать только избиратель на выборах.

*Общественное участие  
и его роль в защите меньшинства*

Принцип народовластия предполагает власть большинства, однако не должен вести к его диктатуре. Интересы меньшинства должны уважаться и по возможности решения должны быть основаны на компромиссе отдельных социальных групп. Гарантией от тирании большинства являются конституционные права и свободы человека, которые закрепляет Конституция Российской Федерации. В свободном обществе и демократическом государстве предполагается реальная возможность меньшинства эффективно участвовать в общественной жизни и распространять свои взгляды и убеждения, которые в будущем, возможно, будут доминировать в обществе. Подобных метаморфоз, когда меньшинство менялось местами с правящим большинством, в конституционно-правовой истории можно обнаружить достаточно. Разрешением для всех общественных споров должны являться выборы или референдум, когда большинство будет принимать решение<sup>113</sup>. Однако меньшинству всегда остается возможность переубедить общество и на следующих выборах или повторном референдуме добиться своих целей.

<sup>113</sup> Комарова В. В. Теоретические основы непосредственной демократии в Российской Федерации // Вестник Московского городского педагогического университета. Сер.: Юридические науки. 2012. № 1 (9). С. 8–13.

## §2. Современная практика общественного участия в делах российского государства посредством свободы мирных собраний

В современной Российской Федерации участие общества в управлении делами государства основано на положениях норм Конституции РФ, которые в полной мере соответствуют стандартам Международного пакта о гражданских и политических правах, однако действующее федеральное и региональное законодательство, а также актуальная правоприменительная практика демонстрируют серьезные проблемы, в конечном итоге находящие свое разрешение в практике Конституционного Суда России (КС России)<sup>114</sup>.

### *Свобода мирных собраний и «запретные места» (дело городской площади Сыктывкара)*

Настоящее дело обращает наше внимание на получившую широкое распространение антиконституционную практику, согласно которой на региональном или местном уровне табуизируются отдельные места, на которых запрещается проводить публичные мероприятия. Именно так положениями регионального законодательства Республики Коми запрещалось проводить митинги и пикеты в 50 метрах от зданий госорганов, в том числе на главной площади г. Сыктывкара. Исходя из этих законоположений, гражданским активистам запретили провести мирные собрания в г. Сыктывкаре: в первом случае городские власти запретили жительнице Сыктывкара В. П. Терешонковой провести публичное богослужение на Стефановской площади в память о репрессированных; во втором — М. С. Седовой не разрешили провести митинг на площадке около мэрии г. Сыктывкара (тема заявленной акции — «Обсуждение неудовлетворительной работы общественного транспорта»).

<sup>114</sup> Колмаков С. Ю. Свобода собраний в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов: Юридические науки. 2018. Т. 22, № 2. С. 215–248; Красс В. И. К вопросу о конституционности правового режима публичных мероприятий в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 7. С. 2–8.

В конечном итоге в ноябре 2019 г. Конституционный Суд РФ признал незаконным подобный запрет общего характера на проведение митингов на главной площади г. Сыктывкара<sup>115</sup>. Фактически это постановление КС России в очередной раз обозначает высокий конституционный стандарт свободы мирных собраний, согласно которому не допускается установление общих и произвольных запретов на проведение любых публичных мероприятий на определенных территориях, или исключительно на том основании, что рядом располагаются здания органов власти. Перечень «запретных мест» для реализации свободы мирных собраний должен быть исчерпывающим и весьма ограниченным по своему характеру; в то же самое время желание публичных властей создать «буферную зону» от мирных демонстрантов не соответствует как международным, так и конституционным стандартам общественного участия в делах государства.

*Свобода мирных собраний и обеспечение безопасности*

Летом 2019 г. Конституционный Суд РФ запретил местным органам власти отказывать в согласовании массовых мероприятий со ссылкой на отсутствие достаточных мер по обеспечению безопасности<sup>116</sup>. До разрешения этого спора в КС России складывалась практика, согласно

<sup>115</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 нояб. 2019 г. № 33-П «Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми “О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми” в связи с жалобами граждан М. С. Седовой и В. П. Терешонковой» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>116</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июня 2019 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” в связи с жалобой гражданина В. А. Тетерина» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»; Заключение Института права и публичной политики о международно-правовых стандартах распределения ответственности государства и организаторов публичных мероприятий за обеспечение безопасности и поддержание общественного порядка. 21 мая 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://ilpp.ru/netcat\\_files/userfiles/Анонсы/Biblioteka/IPPP\\_Zaklyuchenie\\_Zakon%20o%20mitingah\\_21-05-2019.pdf](http://ilpp.ru/netcat_files/userfiles/Анонсы/Biblioteka/IPPP_Zaklyuchenie_Zakon%20o%20mitingah_21-05-2019.pdf)

которой зачастую позитивные обязательства государства по обеспечению безопасности на публичных мероприятиях перекладывались на их организаторов. Именно так произошло в деле иркутского активиста В. А. Тетерина, которому со стороны местных властей было отказано в проведении митинга с числом участников 350 человек. Администрация г. Иркутска вернула активисту уведомление о публичном мероприятии без рассмотрения со ссылкой на то, что он определил формы и методы обеспечения общественного порядка и организации медпомощи. По мнению иркутских властей и судов, информирование со стороны организатора участников митинга о телефонных номерах полиции и скорой помощи не является достаточным для обеспечения безопасности.

Вместе с тем, как отметил КС России в своем решении по данному делу, «меры, предпринимаемые органами публичной власти в целях обеспечения права на свободу мирных собраний, не должны приводить к чрезмерному государственному контролю в отношении их организаторов и необоснованному ограничению свободного проведения этих собраний». Кроме того, судьи КС России обратили внимание на то, что, хотя организатор публичного мероприятия и принимает на себя определенную долю ответственности, однако основную ответственность за обеспечение общественного порядка и безопасности должны на себя брать исполнительные власти. Важно, что в своем решении КС России указал на то, что отсутствие достаточных мер со стороны организатора «ни при каких обстоятельствах не может освобождать соответствующий орган от рассмотрения поданного уведомления».

*«Несанкционированный митинг»  
или встреча с депутатами?*

В ноябре 2017 г. Конституционный Суд РФ принял решение, касающееся разграничения понятий «встреча с депутатами» и «несанкционированный митинг»<sup>117</sup>. С одной стороны, судьи КС России

<sup>117</sup> Конституционный Суд разъяснил правила проведения митингов // ПРАВО.RU. Новость от 10.11.2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.ru/news/view/145742>; Постановление Конституционного Суда РФ № 27-П от 10.11.2017 г. по делу о проверке конституционности положений Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования

признали законоположения, которые требуют предварительного согласования депутатских встреч с избирателями, в общем и целом соответствующими Конституции РФ. С другой же стороны, КС России указал на то, что не требуется согласовывать встречи в приемных и других специально отведенных для этого местах (например, на внутривортовых территориях), а также не нуждаются в уведомлении те собрания, которые проходят без использования транспарантов и прочих средств наглядной агитации, когда осуществляется только отчет о работе депутата и идет обмен мнениями), включая спонтанные встречи. Однако минус этого компромиссного по своей сути решения КС России состоит в том, что, исходя из действующего законодательства, де-факто любую встречу с депутатом можно признать «несанкционированным митингом», так как если в процессе встречи кто-нибудь достанет транспарант или листовку, то это может быть использовано для соответствующей квалификации<sup>118</sup>. Так, согласно законодательству, если встреча депутата с избирателями стихийно перерастает в митинг, то депутат обязан встречу прекратить. И уже только после подачи уведомления депутат может провести встречу с избирателями в форме митинга. В данном отношении мы согласны с критикой выводов КС России, фактически оправдывающих рестриктивные меры в отношении свободы мирных собраний (которые по сути малоэффективны), а именно со словами депутата Законодательного собрания Санкт-Петербурга М. Л. Резника: «Была такая форма, будет и другая. Будет форма пикника или экскурсии, которую мы уже использовали, субботника или маевки. Русский язык богат, опыт человечества огромен. Ну невозможно все закатать под асфальт! Невозможно никакими запретами вытравить у человека тягу к свободе, желание выразить свою позицию»<sup>119</sup>.

---

законодательства о публичных мероприятиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>118</sup> Колмаков С. Ю. Проблема квалификации и организации встреч депутатов с избирателями в рамках депутатской деятельности и в рамках публичных мероприятий // Пролог: журнал о праве. 2017. № 4. С. 32–37.

<sup>119</sup> КС уточнил, чем встреча депутата с избирателями отличается от несанкционированного митинга // NTV.RU [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ntv.ru/novosti/1950155>

### *Свобода собраний и «спасение пикетчика»*

Поводом к настоящему делу стала жалоба белгородского активиста В. И. Сергиенко, который был задержан сотрудниками полиции через 25 минут после начала его одиночного пикетирования. Пикетчика доставили в отдел полиции и через час отпустили. Впоследствии суды подтвердили, что полицейские действовали в рамках закона. В решениях указывалось, что при проведении акции, якобы, назревала (имелась) угроза жизни пикетчика со стороны несогласных с ним горожан, и в полицию его забрали в целях его же безопасности. Вместе с тем, В. И. Сергиенко посчитал, что закон нарушает его право на свободу и личную неприкосновенность, а также право на проведение собраний, митингов и пикетирований, и обратился за защитой в КС России.

Рассмотрев дело, Конституционный Суд РФ не нашел прямых противоречий Конституции РФ в положениях п. 13 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», однако указал, что полиция вправе доставить гражданина, устроившего одиночный пикет, в отделение в целях защиты его жизни и здоровья, только если угроза является реальной, а не предполагаемой, и другого варианта устранить эту угрозу нет. Так, в решении отмечается, что «при возникновении непосредственной угрозы жизни и здоровью гражданина, осуществляющего одиночное пикетирование, сотрудники полиции вправе прибегнуть к указанной мере его защиты только в случае, когда у них отсутствует объективная возможность иными законными действиями устранить данную угрозу или противостоять ей без прекращения пикетирования, притом что гражданин отказывается от перемещения его в другое (помимо служебного помещения территориального органа или подразделения полиции, помещения муниципального органа, иного служебного помещения) безопасное место»<sup>120</sup>. Кроме того, судьи КС России отметили, что «применение полицией данной меры к гражданам, проводящим одиночное пикетирование, при очевидном отсутствии названных

<sup>120</sup> Постановление Конституционного Суда РФ № 8-П от 17.03.2017 г. по делу о проверке конституционности положения пункта 13 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» в связи с жалобой гражданина В. И. Сергиенко [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

оснований к ее применению может расцениваться как неправомерное ограничение конституционных прав на свободу и личную неприкосновенность и на проведение публичных мероприятий, влекущее установленную законом ответственность».

*Статья 212.2 УК РФ против свободы мирных собраний?  
(дело И. И. Дадина)*

В этом деле Конституционный Суд РФ признал не противоречащей Конституции РФ ст. 212.2 Уголовного кодекса РФ (УК РФ) об уголовной ответственности за нарушения правил проведения митингов<sup>121</sup>. В общем и целом данное решение КС России было вынесено на основе стандартной формулы: «норма дефектна, но она конституционна». В частности, судьи КС России предложили российскому парламенту внести соответствующие изменения в ст. 212.1 УК РФ, поскольку уголовная ответственность может применяться только в том случае, если действия митингующего повлекли за собой реальный вред гражданам, общественной безопасности или другим ценностям. Согласно мнению КС России, «если же нарушение установленного порядка ранее не менее трех раз в течение 180 суток имело формальный характер и не повлекло такое нарушение, то уголовное преследование не может рассматриваться как конституционно допустимое», а «назначение лицу наказания в виде лишения свободы подразумевается только в случаях, если оно повлекло за собой утрату публичным мероприятием мирного характера».

Заявитель данной конституционной жалобы — гражданский активист И. И. Дадин стал первым осужденным в России по названной статье УК РФ<sup>122</sup>. Первоначально в декабре 2015 г. Басманный районный суд Москвы приговорил И. И. Дадина к 3 годам лишения свободы, а

<sup>121</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 10.02.17 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса РФ в связи с жалобой гражданина И. И. Дадина [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>122</sup> Ильдар Дадин против статьи 212.1 УК РФ // Медиазона.RU. Новость от 24.01.2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://zona.media/article/2017/24/01/dadin-212.1-ks>



затем наказание было смягчено по решению Мосгорсуда до двух с половиной лет. Статья 212.1 УК РФ была включена в Уголовный кодекс РФ летом 2014 г.; она предусматривает максимальное наказание до 5 лет лишения свободы; под действие статьи попадают те лица, которые как минимум три раза за полгода привлекались к административной ответственности за нарушения во время публичных акций. В своей жалобе в КС России И. И. Дадин настаивал на том, что ст. 212.1 УК РФ нарушает целый ряд конституционных прав: право на свободу собраний, право не быть повторно осужденным за одно и то же преступление, а также презумпцию невиновности. Таким образом, судьи КС России не согласились с доводами заявителя И. И. Дадина, однако прямо указали на существующие проблемы, а именно на ненадлежащее качество уголовного закона. В настоящий момент практика применения ст. 212.1 УК РФ все еще вызывает серьезную критику и звучат требования о декриминализации данного уголовного состава.

#### *Свобода мирных собраний и выходные дни*

Следующее дело судьи КС России рассмотрели в мае 2014 г., когда предметом рассмотрения стал порядок уведомления о публичном мероприятии. Судом анализировалась проблема фактической невозможности подачи уведомления в установленный законом срок, поскольку этот срок полностью приходился на нерабочие дни<sup>123</sup>. Так, заявитель жалобы гражданин А. Н. Якимов хотел провести шествие в г. Санкт-Петербурге 19 января 2012 г., однако ему было отказано в согласовании публичного мероприятия, поскольку уведомление было подано лишь 10 января 2012 г., т. е. с нарушением стандартного срока (не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия). При этом заявитель указывал, что он не имел реальной возможности для подачи уведомления в установленный законом срок, так как он выпадал на новогодние праздничные дни: 31.12.2011 — 09.01.2012 г.

<sup>123</sup> Постановление Конституционного Суда РФ № 14-П от 13.05.2014 г. по делу о проверке конституционности части 1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина А. Н. Якимова [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

КС России встал на сторону заявителя и признал ч. 1 ст. 7 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», регламентирующую сроки подачи уведомления о публичных мероприятиях, не соответствующей Конституции РФ, в той мере, в какой содержащиеся в ней положения — по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, — не обеспечивают возможность подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, когда определяемый по общему правилу срок подачи уведомления полностью совпадает с нерабочими праздничными днями. В результате этого в закон были внесены дополнения. В частности, установлено, что в том случае, если срок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия полностью совпадает с нерабочими праздничными днями, уведомление может быть подано в последний рабочий день, предшествующий нерабочим праздничным дням. Вместе с тем такую формулу также сложно считать оптимальной, так как существующие новогодние праздники продолжительностью 7 дней фактически увеличивают срок уведомления о пикетированиях с 3 до 7 дней. Более того, исходя из фундаментального характера свободы мирных собраний, при правовой регламентации порядка уведомления о публичном мероприятии все же следовало учитывать именно календарные, а не рабочие дни.

*Дело о реформе законодательства  
о свободе мирных собраний*

Самое большое решение КС России по ст. 31 Конституции РФ было принято 14.02.2013 г., оно затрагивало вопросы конституционности проведенной летом 2012 г. масштабной реформы права публичных собраний России<sup>124</sup>. В результате реформы были существенно усложнены правила проведения мирных собраний, увеличены ответственность организаторов и участников публичных мероприятий

<sup>124</sup> Постановление КС РФ от 14 фев. 2013 г. № 4-П по делу о проверке конституционности Федерального закона от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

(увеличились размеры штрафов за нарушение порядка проведения публичных мероприятий; появилось наказание в виде обязательных работ; был увеличен срок давности привлечения к административной ответственности до одного года; установлен запрет для лиц, два и более раз привлекавшихся к административной ответственности, выступать в роли организатора публичного мероприятия; установлена обязанность организатора по недопущению превышения указанного в уведомлении количества участников публичного мероприятия и ответственность за невыполнение этой обязанности; появилась гражданско-правовая ответственность организатора за действия участников публичного мероприятия; усложнены правила проведения одиночных пикетов (появилось понятие скрытой формы публичного мероприятия)). а также было установлено, что на региональном и местном уровне должны определяться специально отведенные места для проведения публичных мероприятий.

В данном деле КС России, отказавшись от проверки конституционности порядка принятия пакета норм о реформе права публичных собраний, провел проверку конституционности содержания указанных норм<sup>125</sup>. В результате лишь некоторые из оспариваемых положений были признаны неконституционными.

Во-первых, КС России сделал вывод о том, что Конституции РФ не соответствует установленный порядок применения гражданско-правовой ответственности организатора публичного мероприятия за вред, причиненный участниками публичного мероприятия, вне зависимости от проявления им надлежащей заботы о поддержании общественного порядка и отсутствия его вины в причинении такого вреда.

Во-вторых, в силу несоответствия требованиям определенности, ясности и недвусмысленности правового регулирования неконституционным было объявлено полномочие органов исполнительной власти субъекта федерации определять единые специально отведенные или приспособленные для проведения публичных мероприятий места.

<sup>125</sup> Бланкенагель А., Левин И. Г. Остатки свободы собраний перед Конституционным Судом России. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 14 фев. 2013 г. № 4-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 5 (96). С. 106–112.

В-третьих, КС России признал неконституционным правовое регулирование величины минимальных штрафов, которое фактически не допускает назначение административного наказания ниже низшего предела, что не позволяет судьям в полном объеме учитывать характер совершенного правонарушения, имущественное положение правонарушителя и иные имеющие существенное значение для индивидуализации ответственности обстоятельства.

В-четвертых, неконституционным был признан порядок применения обязательных работ за любое формальное нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий; было установлено, что данный вид административного наказания может применяться только тогда, когда административные правонарушения повлекли причинение вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц либо наступление иных подобных последствий.

В удовлетворении остальных требований о признании прочих оспариваемых законоположений неконституционными было отказано. Так, КС России признал соответствующими Конституции РФ: 1) запрет для лиц, два и более раз привлекавшихся к административной ответственности, выступать в роли организатора публичного мероприятия; 2) ограничение предварительной агитации о публичном мероприятии с момента согласования места и времени его проведения; 3) обязанность организатора публичного мероприятия по принятию мер по недопущению превышения указанного в уведомлении числа участников публичного мероприятия, а также ответственность за неисполнение данной обязанности; 4) требование о минимальном допустимом расстоянии между лицами, осуществляющими одиночное пикетирование и возможность признания совокупности пикетов так называемой скрытой формой публичного мероприятия; 5) общее увеличение размера административных штрафов, введение обязательных работ в качестве санкции за нарушения порядка подготовки и проведения публичных мероприятий, а также увеличение срока давности привлечения к административной ответственности за нарушения законодательства о свободе мирных собраний.

*Свобода мирных собраний  
и религия в закрытых помещениях*

В 2013 г. КС России рассмотрел вопросы, связанные с соотношением свободы мирных собраний и свободы совести<sup>126</sup>. Поводом к рассмотрению дела стали жалобы, в которых оспаривалась конституционность установленного порядка проведения публичных богослужений и религиозных обрядов (церемоний), в соответствии с которым при проведении подобных публичных религиозных мероприятий вне культовых зданий от организаторов требуется обязательная подача предварительного письменного уведомления<sup>127</sup>. В деле речь шла о богослужениях, проводимых членами в тот момент действовавшей в России религиозной организации Свидетелей Иеговы. Данное дело было интересно двумя основными моментами: во-первых, тем, что речь шла о конституционности расширительного толкования ФЗ о свободе собраний — о распространении его действия не только на собрания под открытым небом, но и на мероприятия в закрытых помещениях; во-вторых, другая особенность заключалась в том, что проверялась конституционность законоположений, согласно которым именно при организации публичных богослужений вне культовых зданий и сооружений на организатора возлагается обязанность по обязательной подаче уведомления о проведении публичного мероприятия. По нашему мнению, это решение КС России носило компромиссный характер, поскольку, с одной стороны, Суд признал оспариваемые законоположения конституционными в той мере, в какой ими вводится в качестве

<sup>126</sup> Постановление Конституционного Суда РФ № 30-П от 05.12.2013 г. по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>127</sup> Иванов А. О. Вопросы проведения религиозных мероприятий в свете законодательства о публичных мероприятиях // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 2 (36). С. 172–186.

общего правила уведомительный порядок проведения публичных религиозных мероприятий вне культовых зданий; с другой стороны, судьи КС России признали эти же законоположения неконституционными, но в той мере, в которой они не учитывают различия между молитвенными и религиозными собраниями, проведение которых может потребовать от органов публичной власти принятия мер по обеспечению общественного порядка и безопасности участников религиозного мероприятия и других граждан, и теми собраниями, проведение которых не сопряжено с такой необходимостью. Таким образом, КС России снова использовал свою юридическую технику по формуле «норма дефектна, но конституционна» и фактически переложил на законодателя необходимость по установлению детального правового регулирования вопросов уведомления при организации публичных богослужений вне культовых зданий.

*Свобода мирных собраний  
и количество демонстрантов*

Первое решение КС России по проблемам реализации свободы собраний вынес 18 мая 2012 г. при рассмотрении жалобы на неконституционность порядка привлечения административной ответственности, налагаемой на организатора публичного мероприятия из-за несоответствия реального и предполагаемого количества участников публичного мероприятия<sup>128</sup>. Поводом к рассмотрению дела стала жалоба гражданина РФ С. А. Каткова, которого привлекли к административной ответственности в виде штрафа (1000 рублей) за то, что в ноябре 2010 г. он допустил к участию в шествии в Туле 300 человек, однако в уведомлении указал 150 человек. Это дело представляло собой свидетельство сложившейся правоприменительной практики, согласно которой организаторов публичного мероприятия

<sup>128</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2012 г. № 12-П по делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 КоАП, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С. А. Каткова // Собрание законодательства РФ. 2012. № 22. Ст. 2921.

привлекали к административной ответственности по ч. 2 ст. 20.2 Кодекса административных правонарушений (КоАП) РФ за то, что фактическое число участников превышало указанное в уведомлении предполагаемое число участников мероприятия.

В деле о количестве демонстрантов судьи КС России де-факто рассмотрели вопросы конституционности сложившейся правоприменительной практики, так как оспариваемые законоположения напрямую не обязывали правоприменителей штрафовать организаторов за превышение заявленной численности участников публичного мероприятия. Именно это объясняет итоговый нейтральный вывод, который сделали судьи КС России о том, что оспариваемые положения в целом соответствуют Конституции РФ, но вместе с тем было отмечено, что привлекать к административной ответственности организатора публичного мероприятия за несоответствие заявленного и реального количества участников публичного мероприятия можно только в случае, если такое несоответствие возникло по вине организатора публичного мероприятия и оно создало реальную угрозу для общественного порядка и (или) общественной безопасности, безопасности участников публичного мероприятия, а также лиц, в нем не участвовавших, причинения ущерба имуществу физических и юридических лиц. Так, Суд постарался смягчить правоприменительную практику, создав условия, при которых нельзя будет штрафовать организаторов за любое формальное превышение численности участников публичной акции.

### §3. Свобода мирных собраний как фундаментальная гарантия участия общественности в управлении государством: значение и функции

Свободе мирных собраний отводится важнейшее место среди прав человека в современных демократических и правовых государствах, что связано с широко распространенным пониманием представительной демократии как прежде всего демократии собра-

ний. Фактически конституционная свобода собраний — фундамент демократического государства. Именно свобода собраний является гарантией прямой демократии.

В этом отношении свобода мирных собраний выполняет несколько важных функций: во-первых, функцию защиты оппозиции, поскольку представляет собой свободу самого простого человека, которая является важнейшей предпосылкой для политической деятельности оппозиционного характера и служит защите меньшинства<sup>129</sup>; во-вторых, стабилизирующую функцию, позволяя сбрасывать возникающее излишнее общественно-политическое напряжение<sup>130</sup>, когда меньшинство может визуализировать свои интересы, довести их до сведения общества и представителей государства, а в конечном итоге может повлиять на изменение государственной политики; в-третьих, функцию по формированию общественного мнения (прежде всего по политическим вопросам), по сути являясь одной из форм прямой демократии; в-четвертых, функцию выявления правды, реализующуюся во взаимодействии со свободой слова и СМИ (именно взаимодействие этих прав создает предпосылки, при которых становится возможным свободный обмен информацией, фактами, аргументами и мнениями, что в конечном итоге повышает вероятность установления истинных обстоятельств (правды) в том или ином публичном споре или политическом противостоянии)<sup>131</sup>; в-пятых, защитную функцию, а именно предоставляет гражданину субъективное право на самозащиту<sup>132</sup> от неоправданного государственного вмешательства, которое

---

<sup>129</sup> Hong M. *Versammlungsfreiheit. Auslegungslinien: Hoher Rang-Schutz von Minderheiten — Entwicklungsfähigkeit des Grundrechts* // Peters W., Janz N. *Handbuch Versammlungsrecht. Versammlungsfreiheit, Eingriffsbefugnisse, Rechtsschutz*. Verlag C.H. Beck. München. 2015. S. 31–32.

<sup>130</sup> Merten D., Papier H.-J. *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. Band IV: Grundrechte in Deutschland-Einzelgrundrechte I*. 2011. § 106. Rn. 2. S. 1117.

<sup>131</sup> Gassner K. *Die Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit im internationalen Vergleich*. Mohr Siebeck. *Jus Internationale et Europaeum* (69). Tübingen. 2012. S. 338.

<sup>132</sup> Jarass H., Pierrot B. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*. 13. Auflage. C. H. Beck Verlag. München. 2014. Rn.1. S. 288.



необоснованно и несоразмерно ограничивает индивидуальное право на свободное развитие личности<sup>133</sup>.

Предпринимая общую характеристику конституционно-правового характера свободы собраний в качестве способа участия общественности в делах современного государства, а также определяя ее место в системе прав и свобод человека и гражданина, можно говорить о том, что свобода мирных собраний является высшей ценностью демократического общества, а ее признание, соблюдение и защита представляют собой важнейшую обязанность современного государства. Именно на основе этого фундаментального конституционно-правового тезиса должны разрешаться спорные ситуации, связанные с конфликтами и конкуренцией свободы мирных собраний и прочих прав и свобод человека и гражданина.

---

<sup>133</sup> Отметим, что конституционное право на свободное развитие личности закрепляется в Конституции РФ, а именно в статье о социальном характере государства (ч. 1 ст. 7), согласно которой политика России как социального государства должна быть направлена «на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

## Раздел 2

# ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В СТРАНАХ БРИКС

---

### ГЛАВА 4

## Роль гражданского общества в странах БРИКС: история и современные проблемы

### § 1. Страны БРИКС и вызовы гражданского общества

Одной из основных характеристик XXI в. является активизация деятельности некоммерческих организаций, которые требуют предоставления им больших прав и свобод. Права человека, право на благоприятную окружающую среду, право на достойную жизнь и многое другое обсуждается активистами, участниками международных, региональных и национальных некоммерческих организаций, другими стейкхолдерами. Исторически сложилось так, что гражданское общество получало права и свободы только в условиях ожесточенной борьбы с государством. Все достижения, которыми сегодня гордятся демократические государства, такие как гражданские права или регулирование охраны окружающей среды, были достигнуты благодаря протестам и забастовкам, проводимым объединениями гражданского общества. Даже развитые страны сегодня не могут рассматриваться в качестве образцовых моделей демократии, потому что многие из них нарушали фундаментальные и неотъемлемые права человека. По этой причине в Белой книге по вопросам управления Европейская комиссия подчеркнула ту положительную роль, которую

должно играть гражданское общество в содействии эффективному управлению в Европе<sup>134</sup>.

В настоящее время роль гражданского общества в государстве еще больше усиливается. В частности, новые информационные технологии оказывают положительное воздействие на многие слои общества, что вызывает большую вовлеченность и нацеливает людей на более активные действия по развитию своей страны.

Однако далеко не все государства безоговорочно поддерживают развитие гражданского общества на своей территории. Например, в странах БРИКС можно найти немало примеров нарушения основополагающих прав человека, особенно по таким вопросам как безработица, образование или социальное равенство. Очевидно, что экономические цели развития, стремление искоренить бедность и многие другие социальные проблемы, отвечающие повестке Устойчивого развития, не могут и не должны решаться за счет отрицания фундаментальных демократических ценностей.

В большинстве государств мира, и страны БРИКС здесь не исключение, институты гражданского общества (некоммерческие организации) участвуют в управлении государственными делами, чтобы помочь населению, а иногда и заставить лидеров соблюдать основополагающие права граждан. В странах БРИКС, например, это гражданское общество особенно активно участвует в борьбе с интернет-цензурой<sup>135</sup>, отстаивает права на обеспечение граждан достойным питанием<sup>136</sup>, честные выборы и др. Даже если исторически гражданское общество не характерно для отдельных регионов, сегодня его признаки появляются или возрождаются повсеместно<sup>137</sup>. Граж-

<sup>134</sup> URL: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf)

<sup>135</sup> Nocetti J. Russia's 'dictatorship-of-the-law' approach to internet policy. *Internet Policy Review*. 2015. 4 (4) [Electronic resource]. URL: <https://policyreview.info/articles/analysis/russias-dictatorship-law-approach-internet-policy>

<sup>136</sup> Feldenheimer da Silva A. C. [et al.]. History and challenges of Brazilian social movements for the achievement of the right to adequate food. 2018. P. 875–883.

<sup>137</sup> Rau Z. *The Reemergence Of Civil Society In Eastern Europe And The Soviet Union* Routledge. 2019. 183 p.

данское общество становится условием эффективного управления государством, в том числе и в странах БРИКС.

Век информационных технологий, как отмечают многие, делает наш мир еще более свободным: информация становится доступна через социальные сети практически в любой точке мира. Доступность информации, в свою очередь, влияет и на развитие протестных движений, помогает общественным объединениям (ассоциациям) более эффективно планировать и проводить акции протеста. Для этого используются новые инструменты, например, хэштеги. Государствам, которые пытаются ограничить демократические начала на своей территории, становится труднее справляться с протестными движениями, требующими свободы, либерализации экономики или защиты других прав. Ни одно государство в мире не должно игнорировать протесты или иные акции, направленные на сплочение гражданского общества.

Гражданские протесты, напротив, являются признаком справедливого общества, поддерживающего основные политические, гражданские свободы и права человека. В западном обществе есть много подобных примеров. Недавний из них, который привлек внимание многих — это движение «желтых жилетов» во Франции. Движение набирает обороты из-за отсутствия общественной солидарности и снижения покупательной способности. Более того, Наблюдательный совет по правам человека (Human Rights Watch) сделал предупреждение Франции, поскольку полиция во время разгона демонстраций в Париже в конце 2018 и начале 2019 г. использовала чрезмерную силу, в результате чего были ранены мирные демонстранты<sup>138</sup>.

Большую роль в открытом гражданском обществе играет доступ к информации и образованию. Например, в области охраны окружающей среды действует Орхусская конвенция, которая устанавливает право граждан на доступ ко всем данным, касающимся проектов, влияющих на окружающую среду<sup>139</sup>. Конвенция обязывает изучать

<sup>138</sup> URL: <https://www.hrw.org/europe/central-asia/france>

<sup>139</sup> URL: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

воздействие на окружающую среду перед выполнением каждого проекта, что усложняет работу органов государственной власти, с одной стороны, но делает государства более демократическими — с другой. Задачи, поставленные данной конвенцией и иными международными документами, не могут быть достигнуты без активной роли гражданского общества.

Однако подобные вопросы не становятся особенно значимыми для большинства развивающихся стран, поскольку их внимание в большей степени сосредоточено на экономическом развитии, чем на рассмотрении жалоб и обращений граждан, которые иногда требуют повышения заработной платы, предоставления права на всеобщие выборы или осуждения коррупционных скандалов. На сегодня практически во всех государствах есть НКО, активно выступающие за защиту прав граждан, уравнивая волю государства и благополучие народа. Их деятельность затрагивает культурные, политические, экономические, научные и религиозные аспекты развития общества.

Страны БРИКС играют большую роль на международной арене благодаря своему экономическому и демографическому потенциалу. Их часто называют «локомотивом развивающихся экономик». Однако, с точки зрения развития гражданского общества, им еще предстоит многому научиться.

С одной стороны, в странах БРИКС предпринимается много усилий для интеграции государства и гражданского общества. Отсутствие данных иногда мешает средствам массовой информации и аналитикам получить точное представление об эволюции гражданского общества в этих государствах<sup>140</sup>. Представляется также нерациональным сравнивать гражданское общество в западных странах и странах БРИКС ввиду их существенных различий.

Для интеграции усилий по развитию гражданского общества БРИКС периодически организует встречи с общественными объединениями и группами. Например, в 2014 и 2015 гг. проходило

<sup>140</sup> Ma J. [et al.]. The research infrastructure of Chinese foundations, a database for Chinese civil society studies. Scientific Data. Vol. 4. Article number: 170094 (2017). URL: <https://doi.org/10.1038/sdata.2017.94>

обсуждение южноафриканской стратегии взаимодействия с БРИКС, в октябре 2015 г. в Бразилии анализировали Бразильскую сеть по интеграции народов (Brazilian Network for the Integration of Peoples). Во время председательства России в БРИКС в 2015 г. был внедрен инновационный политический процесс Civic BRICS для расширения возможностей гражданского общества. Эти действия иллюстрируют стремление группы БРИКС к достижению демократических целей и к всестороннему развитию своего населения. Рекомендации, разработанные в ходе данных встреч, нацелены на обеспечение развития гражданского общества в рамках БРИКС<sup>141</sup>. Тем не менее страны БРИКС, независимо от их экономических и демографических показателей, не демонстрируют устойчивых изменений гражданского общества. Так, например, отсутствуют общие ценности и приверженность к фундаментальным правам и свободам. Гарантами этих ценностей в мире считаются государства группы G7. Ни одна из стран БРИКС не может быть признана лидером в области защиты прав человека или социальной справедливости.

В частности, Наблюдательный совет по правам человека (Human Rights Watch) неоднократно отмечал, что Китай не следует рекомендациям по поводу соблюдения прав человека. В то время как экономическое влияние Китая (и других стран БРИКС) возрастает, вопросы по правам и свободам человека даже не ставятся в повестку переговоров на международном уровне<sup>142</sup>. Также считается, что страны БРИКС, имеющие постоянное место в Совете Безопасности ООН, часто используют свое влияние, чтобы наложить вето на блокирование важных дискуссий по вопросам прав человека, как это наблюдалось во время кризиса в Рохингья в Мьянме<sup>143</sup>.

<sup>141</sup> Oxfam Briefing Note, 2016. Improving Global Governance through Engagement with Civil Society: The case of BRICS [Electronic resource]. URL: <https://www.oxfam.org/en/research/improving-global-governance-through-engagement-civil-society-case-brics>

<sup>142</sup> URL: <https://www.hrw.org/news/2019/11/11/french-president-silent-rampant-abuses-during-china-visit>

<sup>143</sup> URL: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/china-and-tibet>

Различные органы и институты по правам человека (Комиссия Организации Объединенных Наций по правам человека, Европейский парламент, Европейская служба внешних связей, Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, а также заместитель Генерального секретаря по правам человека) неоднократно выражали свою обеспокоенность по поводу замеченных в странах БРИКС нарушений прав правозащитников, заключенных в тюрьму или пропавших без вести адвокатов, диссидентов и других активистов.

В России существует особое понимание гражданского общества: чаще всего упоминается роль последнего в качестве связующего звена между народом и государством. Однако гражданское общество, обеспечивающее реализацию прав граждан, не должно полностью контролироваться государством, как происходит в России благодаря историческому наследию СССР. Как отмечает Б. Хансен из Центра филантропии Университета Индианы<sup>144</sup>, при коммунистическом режиме государство стремится контролировать все аспекты жизни общества, включая даже гуманистические сферы. В этом смысле российское гражданское общество сталкивается с реальными проблемами, и многие задаются вопросом, что ждет его в будущем.

В Индии полицию обвиняют в насилии в отношении демонстрантов, потому что полицейские стреляют в мирное население. Нарушения прав человека побудили Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека опубликовать свой первый доклад о ситуации в июле 2016 г. в Кашмире<sup>145</sup>. Гражданское общество в Индии также отмечает несовершенство системы уголовного правосудия из-за многочисленных случаев изнасилования женщин и девочек. Свобода выражения мнений со стороны активистов гражданского общества ограничивается преследованиями за клевету или призывы к терроризму. Организация «Транспэрэнси Интернешнл» (Transparency International) отводит Индии 78 место в мире по уровню развития гражданского общества из 180, что

<sup>144</sup> URL: <https://www.learningtogive.org/resources/russias-civil-society>

<sup>145</sup> URL: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/india>

является хорошим результатом по сравнению с другими странами БРИКС, но недостаточным по сравнению с развитыми странами. По мнению Р. Тандона и Р. Моханти<sup>146</sup>, Индия сталкивается с такой же проблемой определения гражданского общества, как и Россия. Суть в том, что государство стремится, но не может контролировать правозащитные ассоциации и организации, которые выступают за строгое соблюдение прав человека и борьбу с коррупцией. Автономность неправительственных организаций противоречит системе, и необходимы серьезные изменения, чтобы гражданское общество могло эффективно функционировать.

В отличие от других стран БРИКС, в которых весьма хорошая экономическая ситуация, но гражданское общество ограничено в своем развитии, Южная Африка имеет более положительный опыт работы с неправительственными организациями, которые представляют гражданское общество. Именно в Южно-Африканской Республике гражданское общество привело к политическим изменениям и предоставлению прав и свобод гражданам. По словам профессора У. Гумеда из университета Витватерсранда, «именно благодаря совместным действиям глобального и местного гражданского общества режим апартеида рухнул. Организации гражданского общества объединились и бросили вызов дискриминации, репрессиям и антидемократической политике государства»<sup>147</sup>. По сравнению с другими странами БРИКС, Южная Африка может гордиться такими правозащитными организациями, которые готовы выступать с протестами и заставить государство пересмотреть свои решения. Примером вышесказанного является дело бывшего президента Я. Зумы, вынужденного уйти в отставку

---

<sup>146</sup> Tandon R., Mohanty R. Does civil society matter? Governance in contemporary India. 2004 [Electronic resource]. URL: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/document/fiche-document-47.html>

<sup>147</sup> Associate Professor William Gumede, Working together to strengthen civil society and citizen action for a more just, inclusive and sustainable world, October 2018 [Electronic resource]. URL: <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/civicus-at-25/3531-25-years-later-south-african-civil-society-still-battling-government-in-people-s-interests>



из-за волны скандалов<sup>148</sup>. Тем не менее в стране иногда не хватает ресурсов для поддержки правозащитных организаций и реализации требуемых прав, например, именно из-за отсутствия достаточных средств дети с ограниченными возможностями или психологическими особенностями не имеют доступа к образовательным учреждениям. Кроме того, в государстве происходят частые нападения на мигрантов и иностранцев. Что касается природоохранного законодательства, то в 2018 г. Наблюдательный совет по правам человека (Human Rights Watch) сообщил, что активисты, осмелившиеся отстаивать право на здоровую окружающую среду, подвергаются преследованиям. Представители гражданского общества постоянно выявляют и борются со случаями сексуального насилия, несмотря на то, что в стране законодательно запрещены все виды дискриминации по половому признаку.

Упомянутые выше нарушения часто встречаются и в Бразилии. В 2018 г. страна занимала 105 место в мире из 180 в соответствии с индексом восприятия коррупции<sup>149</sup>, там ведется постоянная борьба за соблюдение основных прав человека. Наиболее серьезными нарушениями прав человека являются условия тюремного заключения и плохое обращение с заключенными из-за переполненности тюрем. Что касается свободы выражения мнений, по крайней мере 140 журналистов, освещающих недавние выборы в стране, говорят, что они подвергались преследованиям и угрозам. Не обеспечена доступность правосудия, так, например, к концу 2017 г. суды еще не вынесли приговор по более чем 1,2 млн случаев насилия в семье<sup>150</sup>. Право на благоприятную окружающую среду также реализуется не в полной мере. Одна из более развитых сфер — трудовое право: с целью улучшения условий труда работников Министерство труда наказало несколько работодателей, действия которых не соответствовали трудовым нормам. Такие инициативы, безусловно, являются положительными примерами поддержки гражданского общества в БРИКС.

<sup>148</sup> URL: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/south-africa>

<sup>149</sup> URL: <https://www.transparency.org/country/BRA>

<sup>150</sup> URL: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/brazil>

Многие эксперты и ученые, включая философов, социологов и других исследователей<sup>151</sup>, отмечают особую роль, которую играет гражданское общество в процессе развития демократии, вопросах эффективного государственного управления и социальной сплоченности. Кроме того, гражданское общество претерпевает изменения с той же скоростью, с которой меняется само общество<sup>152</sup>. В эпоху цифровизации трудовая занятость и особенности трудоустройства, например, оказывают значительное влияние на экономический рост во всех странах. По этой причине государственная поддержка гражданского общества имеет решающее значение, так как эффективное взаимодействие гражданского общества и государства будет иметь положительное влияние на общество в целом. Не менее важным вопросом выступает финансирование гражданского общества, ведь зачастую спонсоры поддерживают те организации, которые находятся в конфронтации с государством<sup>153</sup>. Многие акцентируют внимание на автономии гражданского общества, но как оно может укреплять демократические принципы, если само постоянно выступает против решений государства? Проблема финансирования существует не только в странах БРИКС, но и в развитых странах. В Европе, например, известные организации, представляющие гражданское общество, получают финансовую поддержку, при этом европейские гранты выиграть достаточно сложно. По указанной причине продолжаются дискуссии по подготовке пересмотра Финансового положения, будущего многолетнего финансового рамочного предложения после 2020 г., а также реализации ст. 11 Договора ЕС о гражданском диалоге.

---

<sup>151</sup> Ekholm D., Dahlstedt M. Forming the association-like organisation: on civil society, welfare provision and sport as a means of social inclusion // *International Journal of the Sociology of Leisure*. September 2019. Vol. 2. Issue 3. P. 219–238 [Electronic resource]. URL: <https://doi.org/10.1007/s41978-018-0019-5>

<sup>152</sup> Szekér L., De Witte H., Lamberts M. Effective hr practices in civil society organisations: importance of commitment-oriented HR and intrinsic work aspirations, 19th EAWOP Congress: Working for the greater good. Inspiring people, designing jobs and leading organisations for a more inclusive society (29.05.2019).

<sup>153</sup> Kasfir N. *Civil Society and Democracy in Africa: Critical Perspectives*, Dartmouth College, Routledge, 1998.

Недоверие, вызванное международным финансированием гражданских обществ, борьбой с отмыванием денег и экономическими кризисами, заставляет некоторые государства сокращать свою помощь организациям гражданского общества или использовать их в своих интересах и подвергать их цензуре.

БРИКС, в отличие от Европейского союза, не структурировали участие гражданского общества в деятельности государств группы. Несмотря на существование Форума гражданского общества БРИКС–2015, эта структура не имеет стабильной программы финансирования и не может влиять на процесс принятия решений. Чтобы исправить ситуацию, Форум гражданского общества БРИКС должен быть усилен аналитическими центрами, найти решения проблем, стоящих перед гражданским обществом, и иметь эффективные механизмы финансирования, независимые от государств. Автономия очень важна для нормального функционирования организаций гражданского общества в странах БРИКС.

Ученых всегда интересовала та роль, которую играет гражданское общество в борьбе за демократию и обеспечение реализации основных прав<sup>154</sup>. Хотя страны БРИКС и их гражданские общества разделяют стремление к лучшему, более справедливому и равноправному миру, отсутствие реализации фундаментальных прав в этих странах является ахиллесовой пятой их взаимоотношений. Если сравнить тенденции развития взаимоотношений государств и гражданских обществ в европейских государствах, то мы увидим, что в Европе всегда подчеркивается позитивное влияние гражданского общества на демократические основы. Однако в последнее время в некоторых из этих стран демонстрации приобретали непредсказуемый характер, подавлялись насильственными методами и причиняли значительный финансовый ущерб. И именно в европейских государствах заговорили о «пагубных последствиях гражданского общества для демократии

<sup>154</sup> Steen-Johnsen K., Eynaud Ph., Wijkstrom F. On Civil Society Governance: An Emergent Research Field, *Voluntas*, 2011. № 22. P. 555–565.

и их неэффективной работе»<sup>155</sup>. Не по этой ли причине страны БРИКС, борющиеся за постоянные экономические показатели, не имеют конкретной программы действий для гражданского общества?

Считается, что низкие экономические результаты, высокий уровень безработицы и неэффективная охрана труда могут спровоцировать беспорядки, протесты и создавать давление на руководителей государства. Страны БРИКС стремятся к развитию своей экономики. С этой точки зрения, сотрудничество с гражданским обществом в указанных странах еще более оправдано, ведь цель как государственных, так и неправительственных организаций — обеспечить благополучие населения. Однако часто не принимается во внимание тот факт, что как страны «большой семерки», так и БРИКС не обязаны следовать всем рекомендациям неправительственных организаций или выполнять их требования. Когда особое внимание уделяется экономическому развитию и борьбе с бедностью, защита гражданских прав не является приоритетом государства. Тем не менее есть надежда, что при поддержке как местного, так и международного гражданского общества через несколько десятилетий страны БРИКС могут стать не только экономическими державами будущего, но и лидерами завтрашних демократий: экономически сильными и демократически стабильными государствами.

## §2. Влияние общественности на развитие экологической политики и законодательства в постапартеиде Южно-Африканской Республики: особенности и подходы

Особую значимость и ценность институт участия общественности приобретает в тех случаях, когда управление в государстве характеризуется секретностью, изоляцией и отсутствием демократического начала. Такое определение можно дать режиму апартеида,

<sup>155</sup> Tusalem R. F. A Boon or a Bane? The Role of Civil Society in Third- and Fourth-Wave Democracies, *International Political Science Review* 2007. Vol. 28, № 3. P. 361–386.

существовавшему в Южно-Африканской Республике до перехода в 1994 г. к демократии. Хотя в государстве формально и существовали возможности обсуждать и комментировать законопроекты, диалог между властными органами и гражданами не был обычным явлением, а участие общественности в принятии решений практически было исключено. Кроме того, возможность оспаривать решения властных органов в судах у общественности была ограничена, в том числе из-за того, что властные органы были наделены правом оспорить в судебном порядке законность любого административного акта (*locus standi*). Принятие экологических решений не было исключением. Переход к демократическому режиму правления дал всем гражданам возможность реализовать свои избирательные права, а также значительно расширил и другие права на участие в делах государства. Произошли фундаментальные изменения в политике и способах взаимодействия властных органов с гражданским обществом.

В эпоху апартеида экологическая политика государства была жесткой и технократичной, гражданское общество было лишено возможности обсуждать вопросы охраны окружающей среды. Взаимодействие с заинтересованными сторонами было ограничено небольшими группами технических экспертов. Участие общественности, если оно вообще имело место, не выходило за пределы прав на получение информации и проведение периодических консультаций с отдельными группами заинтересованных лиц, такими, например, как организации, лоббирующие вопросы сохранения природной среды<sup>156</sup>. Работа П. Стейн «Экологические битвы общественности в Южной Африке, 1972–1992 годы» содержит подробный анализ ситуации в сфере охраны окружающей среды до перехода к демократии<sup>157</sup>. Автор отмечает, что для изолированного государства, поддерживающего режим апартеида, каковой была в то время ЮАР, характерно игнори-

<sup>156</sup> Rossouw N., Wiseman K. South Africa — Learning from the implementation of environmental public policy instruments after the first ten years of democracy in South Africa. 2004. 22 (2). Impact Assessment and Project Appraisal. P. 131–140.

<sup>157</sup> Steyn P. Popular environmental struggles in South Africa, 1972–1992. 2002. 47 (1). *Historia*. P. 125.

рование общемировых тенденций. Поэтому экологическая революция 1960-х гг., результатом которой стала Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде человека в 1972 г., была в значительной степени проигнорирована общественными деятелями ЮАР, занимающимися вопросами окружающей среды. Кроме того, их внимание было сосредоточено не на загрязнении природы и отходах, не на воздействии окружающей среды на здоровье и благосостояние большинства южноафриканцев, а скорее на сохранении конкретных природных объектов и природных территорий. По словам П. Стейн, Департамент планирования и охраны окружающей среды Южной Африки, учрежденный незадолго до 1974 г., в основном занимался экологическим планированием и «зонированием свободных территорий государства для целей промышленности и недропользования»<sup>158</sup>.

В этот период времени участие общественности в вопросах окружающей среды в основном ограничивалось деятельностью примерно 50 НКО, которые не участвовали в обсуждении политики, расовой дискриминации, а сосредоточивались исключительно на охране природы. Отношения этих организаций с государством были коллегиальными, а некоторые из них даже получали государственное финансирование. Впоследствии, когда правящие органы власти обратились к НКО с просьбой сформировать единый орган взаимодействия между гражданским обществом и государством, общественные организации инициировали Совет Хабитат (учрежден 5 марта 1974 г.). По словам П. Стейн, существование Совета Хабитат серьезно ограничило влияние многих заинтересованных лиц на экологическую политику, поскольку избранным некоммерческим организациям было предоставлено финансирование, исключительный доступ и членство в различных государственных комитетах, советах и комиссиях. В действительности же, говорит автор, решение государства рассматривать Совет Хабитат только в качестве «единого голоса государственного сектора» в экологических вопросах, послужило стимулом для при-

<sup>158</sup> Steyn P. Popular environmental struggles in South Africa, 1972–1992. 2002. 47 (1). Historia. P. 126.

соединения большего числа организаций к Совету, что еще в большей мере ограничило участие общественности. Будучи де-факто единственным голосом в экологическом диалоге между государством и гражданским обществом, Совет Хабитат усилил свое влияние как на общественность, так и на правящие органы, став из координационного органа ключевым политическим актором. П. Стейн отмечает, что Совет Хабитат занимал эту влиятельную и привилегированную позицию до начала 1983 г., когда в соответствии с Законом об охране окружающей среды 1982 г. был создан Совет по окружающей среде. Новый Совет стал ограничивать влияние Совета Хабитат на общественность и, в итоге, способствовал его окончательному развалу<sup>159</sup>.

Однако и создание государством Совета по окружающей среде еще больше сдерживало и контролировало участие общественности в экологических вопросах, хотя эти ограничения и были завуалированы под желанием государства создать официальный орган по взаимодействию между государственным и общественным секторами. В соответствии с разделом 5 (1) (а) Закона Совет по окружающей среде являлся главным органом, консультирующим министра по вопросам охраны окружающей среды, туризма и экологической политики. Этот новый Совет «переманил» большую часть руководства Совета Хабитат в качестве своих членов. По словам П. Стейн, Совет по окружающей среде прекратил участие Совета Хабитат в разработке государственной политики и нанес серьезный удар по его связям с органами государственной власти<sup>160</sup>.

Несмотря на то, что сохранение природы оставалось основным общественным экологическим интересом, более того интересом преимущественно среднего класса белых граждан, в конце 1980-х гг. возникли радикальные экологические движения. Как отмечает П. Стейн, учреждение организации «Жизнь Земли Африка» (Earthlife Africa, ELA) в августе 1988 г. ознаменовало начало значимых изменений в неправительственном секторе южноафриканского экологического

<sup>159</sup> Steyn P. Popular environmental struggles in South Africa, 1972–1992. 2002. 47 (1). Historia 138. Act № 100 of 1982.

<sup>160</sup> Там же. P. 138.

движения. ELA, основанная на теоретических принципах немецкой политической партии «Die Grünen» и организационно повторяющая модель «Гринпис», активно выступала за политизированную экологическую повестку дня. По их мнению, окружающая среда является не только политическим вопросом, но и новой границей, на которой можно бороться с несправедливостью, существующей в системе апартеида в стране<sup>161</sup>.

Появление новых экологических движений, примером которых является Earthlife Africa, способствовало противостоянию между государством и обществом, привело к серьезной критике государственной политики и выявлению ее недостатков. Экологические движения стали значимым компонентом более широкого общественного движения против апартеида и частью процесса демократизации общества. В рамках этого начали возникать новые группы и партнерства по вопросам социальной, экономической и экологической политики, справедливости и иным, более характерным для прогрессивной повестки глобального устойчивого развития<sup>162</sup>.

Именно экологические вопросы создали почву и послужили импульсом для активизации участия общественности в делах государства, чему также способствовало и окончание политики апартеида. Создавшиеся политические условия открыли возможности для диалога и обсуждения будущих подходов к экологической политике. Например, в период с 1991 по 1995 г. Канадский центр исследований в области международного развития в партнерстве с ранее запрещенными в государстве Африканским национальным конгрессом, Конгрессом профсоюзов Южной Африки и Национальной гражданской организацией Южной Африки провел серию мероприятий, содействующих скорейшему переходу к демократии. Одним из таких мероприятий ста-

<sup>161</sup> Steyn P. Popular environmental struggles in South Africa, 1972–1992. 2002. 47 (1). *Historia* 138. Act № 100 of 1982. P. 147.

<sup>162</sup> Cock J. *Going Green at the Grassroots — Environment as a Political Issue // Going Green: People, Politics and the Environment in South Africa* / J. Cock, E. Koch. Oxford University Press, United Kingdom, 1991.



ла Международная экологическая миссия<sup>163</sup>. Исследователи Н. Россоу и К. Уайзман объясняют этот феномен следующим образом: «Когда начался процесс демократизации, дискурс экологической политики также начал меняться. Экологическая повестка расширилась, включив в себя вопросы демократии и социально-экономического развития. В центре этого дискурса была концепция экологической справедливости. В результате в дискуссиях об экологической политике в период, предшествовавший выборам 1994 года и период, начавшийся после выборов, права граждан, социально-экономические проблемы и качество жизни впервые были включены в повестку дня»<sup>164</sup>.

Неудивительно, что экологические вопросы и способы участия общественности в их решении стали одними из основных в повестке работы Консультативного органа по национальной экологической политике, сформировавшегося вскоре после первых демократических выборов. В результате влияния общественности на работу органов власти вновь назначенный заместитель министра по вопросам окружающей среды и туризма при поддержке созданного Комитета министров и членов Исполнительных советов по охране окружающей среды и природы объявил о проведении Национальной консультативной конференции. Данная конференция предполагала выработку к 1995 г. национальной экологической политики. В результате участие общественности обеспечивалось на каждом этапе формирования экологической политики государства<sup>165</sup>.

Первая Консультативная конференция по национальной экологической политике (CONNEP I) была проведена в августе 1995 г. в Йоханнесбурге. В ней приняли участие 600 делегатов, представ-

---

<sup>163</sup> The findings of this mission were published as Whyte, A.V, Building a New South Africa. Vol. 4: Environment, Reconstruction and Development. IDRC, Canada, 1995.

<sup>164</sup> Rossouw N., Wiseman K. South Africa — Learning from the implementation of environmental public policy instruments after the first ten years of democracy in South Africa. 2004. 22 (2). Impact Assessment and Project Appraisal. P. 133.

<sup>165</sup> White Paper on Environmental Management Policy for South Africa, GN 749. 15 May 1998.

ляющих все слои общества. Открыл конференцию президент ЮАР Н. Мандела. Был согласован процесс разработки новой национальной экологической политики. Конференция уполномочила Комитет министров и членов Исполнительного совета по охране окружающей среды назначить многостороннюю группу по совместному управлению этим процессом. Такая группа была создана в ноябре 1995 г., в нее входили представители бизнеса и промышленности; общественные организации; экологические НКО; представители Правительства и региональных органов государственной власти; профсоюзы. Заместитель министра продолжал руководить процессом, председательствуя на заседаниях многосторонней группы по совместному управлению.

Группа экспертов-экологов, назначенных от имени разных общественных секторов, в феврале 1996 г. начала работу над основным стратегическим документом в области экологической политики. Экспертной группе содействовали и иные заинтересованные лица и объединения — консультанты, представители органов государственной власти, представители различных отраслей промышленности. В апреле 1996 г. для общественного обсуждения был выпущен стратегический документ под названием «На пути к новой экологической политике Южной Африки», включая его краткую версию на английском и семи других официальных языках. Доказательством того, что государство стремилось вовлечь в процесс формирования политики как можно большее количество представителей общественности, является следующий факт — было распространено 60 000 экземпляров разработанной стратегии, информационных бюллетеней и сопроводительных документов. Кроме того, были созданы региональные многосторонние комитеты, которые управляли процессами участия в провинциях и продолжали работать до июля 1996 г. Процесс обсуждения «включал миллионы людей». Все комментарии были сохранены в базе данных и учтены в проекте «Зеленой книги» — стратегического документа экологической политики. В августе 1996 г. новый заместитель министра взял на себя руководство процессом, а новая многосекторальная редакционная группа подготовила проект «Зеленой книги» о новой экологической

политике для Южной Африки. «Зеленая книга» была обнародована в октябре 1996 г., 40 000 экземпляров были распространены для обсуждения и комментариев. В январе 1997 г. была проведена Вторая национальная конференция (CONNEP II). В ней приняли участие 265 представителей разных секторов общества, которые были приглашены представить министерству, министрам провинций и Национальному парламентскому комитету по вопросам окружающей среды и туризма предложения по «Зеленой книге». Впоследствии Департамент по экологическим вопросам и туризму взял на себя ответственность за разработку общенациональной стратегии, к формированию которой были привлечены те же участники. Проект Экологической стратегии был опубликован в июле 1997 г. в Правительственной газете. Был инициирован процесс комментариев и общественного обсуждения и только после этого Стратегия была утверждена Кабинетом министров и опубликована в 1998 г. в Правительственной газете. В итоге документ изменил экологическую парадигму Южной Африки, представив экологическую политику, которая соответствовала представлениям и интересам всего общества<sup>166</sup>.

Важно отметить, что концепция общественного участия отражена в шести из 23 «принципов» экологической политики, а именно:

— *Наращивание человеческого капитала и образование*. Все люди должны иметь возможность развивать знания, навыки и потенциал для эффективного участия в достижении устойчивого развития и устойчивого использования природных ресурсов.

— *Надлежащий процесс*. Принцип должен применяться ко всем мероприятиям в сфере экологического управления. Это касается соблюдения положений Конституции, деятельности государства и участия общественности в управлении окружающей средой.

— *Экологическая справедливость*. Политика, право и органы государственного управления должны обеспечивать справедливое

<sup>166</sup> Wynberg R., Swiderska K. Participation in Access and Benefit-Sharing Policy Case Study no 1: South Africa's Experience in Developing a Policy on Biodiversity and Access to Genetic Resources. London: International Institute for Environment and Development, 2001. P. 11.

представительство и участие всех, особенно представителей групп меньшинства.

— *Открытая информация.* Для реализации своих конституционных прав каждый должен иметь доступ к информации, которая позволит ему эффективно участвовать в экологическом управлении.

— *Участие.* Государство должно поощрять участие всех заинтересованных сторон в экологическом управлении с целью достижения справедливости и всеобщего блага.

— *Эффективное управление.* Демократическое правительство является законным представителем народа. Управляя им, оно должно выполнять свои обязательства по реализации экологических прав граждан, закрепленных в разделе 24 Конституции. Это включает в себя реагирование на общественные нужды и стимулирование участия общественности в экологическом управлении путем обеспечения диалога между государством и обществом<sup>167</sup>.

Именно включение принципа участия общественности в экологическом управлении в качестве одной из семи стратегических целей политики является наиболее значимым результатом произошедших реформ<sup>168</sup>. Эта цель требует создания механизмов и процессов для обеспечения эффективного участия общественности в управлении окружающей средой. Данная цель предполагает реализацию нескольких механизмов:

— создание многосекторальных консультативных структур во всех сферах управления, чтобы все заинтересованные стороны могли участвовать в экологическом управлении;

— разработка механизмов и процессов общественного участия, которые были бы справедливыми, прозрачными и эффективными и способствовали бы вовлечению представителей всех слоев общества;

<sup>167</sup> White Paper on Integrated Pollution and Waste Management for South Africa GN 227, GG 20978, 17 March 2000. Chapter 3 — Principles. P. 20–24

<sup>168</sup> Chapter 4 — Strategic Goals and Objectives, Section — Strategic Goals, Goal 4: Participation in Environmental Governance. P. 35.

— распределение государственных ресурсов (финансовых и человеческих) для создания институционального потенциала в сферах государственного, провинциального и местного управления для эффективности общественного участия в экологическом управлении.

Еще одна цель относится к способам вовлечения общественности и раскрывается через коммуникативные стратегии, которые внедряются во всех сферах государственного управления для обеспечения участия общественности.

Третья цель относится к стратегическим альянсам и требует, чтобы взаимодействие между государством и обществом поощрялось при реализации политики, направленной на достижение устойчивого развития.

Четвертая цель относится к меньшинствам и группам особых интересов (женщины, рабочие, безработные, инвалиды, народные целители, пожилые люди и др.) и поощряет их участие во всех структурах и программах экологического управления.

Вторая национальная конференция также послужила началом других процессов, связанных с охраной окружающей среды. Например, активизировала процесс разработки политики в области комплексного управления загрязнением и отходами. Некоторые решения конференции были, однако, подвергнуты критике за то, что придерживались «экспертного» подхода. Например, в отношении политики в области биоразнообразия: «биоразнообразии обсуждалось больше по техническим аспектам, CONNEP II, как всеобъемлющая экологическая инициатива, была чрезвычайно политизирована и нацелена на получение информации от заинтересованных сторон и согласование ключевых принципов и целей, а не конкретных деталей»<sup>169</sup>. Кроме того, впоследствии государство уже не так активно уделяло внимание процессу вовлечения общественности при разработке экологической политики. Как отметили Р. Винберг и К. Свидерска, в 2001 г. Департамент по экологическим вопросам уже применял «ускоренный» под-

<sup>169</sup> Wynberg R., Swiderska K. Participation in Access and Benefit-Sharing Policy Case Study no 1: South Africa's Experience in Developing a Policy on Biodiversity and Access to Genetic Resources. London: International Institute for Environment and Development, 2001. P. 23.

ход к консультациям<sup>170</sup>. Однако при оценке научной обоснованности экологической политики С. Фон дер Хейден и другие ссылаются на более детальный подход в сфере вопросов климата. Национальную климатическую стратегию начали разрабатывать в 2005 г. и завершили шесть лет спустя — в 2011 г.<sup>171</sup>.

*Механизмы реализации государственной политики  
в сфере общественного участия: Конституция,  
конституционные законы и кодифицированные акты*

Одновременно с проведением национальных конференций происходил процесс разработки новой государственной Конституции. Окончательно доработана и принята Конституция Южно-Африканской Республики была в 1996 г.<sup>172</sup>, в настоящее время является высшим источником права в государстве, и все законы и иные нормативные акты должны соответствовать ей. Это важно и для формирования института общественного участия, поскольку установленные в Конституции положения об участии общественности являются обязательными для всех других законодательных актов, а также для решений, принимаемых органами государственной власти. В данной связи в Конституции есть несколько норм, регулирующих отношения между гражданским обществом и публичной властью и отражающих формы контроля и взаимодействия, обозначаемого как «партнерство». Как говорит Е. Мюрейник, Конституция стала документом, формирующим новый вид отношений между государством и обществом,

<sup>170</sup> Wynberg R., Swiderska K. Participation in Access and Benefit-Sharing Policy Case Study no 1: South Africa's Experience in Developing a Policy on Biodiversity and Access to Genetic Resources. London: International Institute for Environment and Development, 2001. P. 11.

<sup>171</sup> Von der Heyden S. [et al.]. Science to policy — Reflections on the South African reality. S Afr J Sci. 2016. 112 (11/12).

<sup>172</sup> Конституция Южно-Африканской Республики 1996 г. (Закон 108 от 1996 г.). Впоследствии было указано, что, поскольку Конституция является высшим Законом, она должна иметь особенный статус, в том числе при цитировании. В связи с этим Конституцию ЮАР обычно цитируют как соответствующую Конституционному Закону о принятии Конституции (Закон 5 от 2005 г.).

новую культуру взаимоотношений. В новой культуре любое решение власти должно быть разумным и оправданным и должно быть основано на убеждении общества, а не на его принуждении<sup>173</sup>.

Положения, закрепляющие институт общественного участия, содержатся в нескольких конституционных нормах. Например, в преамбуле говорится, что Конституция создает основу «для демократического и открытого общества, в котором управление основано на волеизъявлении народа, а каждый гражданин в равной степени защищен законом», формулирует основные ценности и принципы государственного управления, в частности, чтобы «подотчетность и прозрачность государственной власти, реализуемой за счет предоставления гражданам своевременной, доступной и точной информации»<sup>174</sup>. Эти положения создают общие правовые рамки для общественного участия. Кроме того, в Конституции содержатся и нормы прямого действия. Например, одной из целей местного самоуправления названо «вовлечение общин и общественных организаций в решение вопросов местного значения»<sup>175</sup>; есть также норма, требующая «удовлетворения потребностей граждан через обеспечение участия общественности в разработке государственной политики»<sup>176</sup>.

Однако, несомненно, самое важное положение Конституции в отношении участия общественности содержится в праве на справедливость при разрешении споров, сформулированном в Билле о правах. Право на административное правосудие содержится в разделе 33, который предусматривает, что каждый человек имеет право на законные, разумные и процессуально оправданные административные действия, а также на письменные обоснования решений, затрагивающих его интересы. В дополнение к Биллю о правах был принят Закон об административной юстиции 2000 г. (РАЈА)<sup>177</sup>. Закон объясняет, что

<sup>173</sup> Mureinik E. A Bridge to Where? Introducing the Interim Bill of Rights. 1994. 10 SAJHR 31.

<sup>174</sup> Закон 5 от 2005. S195 (1) (f), (g).

<sup>175</sup> S 152 (1) (e).

<sup>176</sup> S 195 (1) (e).

<sup>177</sup> Act 3 of 2000.

требуется для реализации законных, процессуально справедливых и разумных решений. Что касается участия общественности, то РАЈА регулирует два типа процессов — с участием физических лиц (раздел 3) и с участием широкой общественности (раздел 4). Поскольку РАЈА является федеральным конституционным законом, его требования должны соблюдаться при любом «административном действии», совершаемом государственным служащим или политиком, в том числе и в сфере охраны окружающей среды, даже если в соответствующем природоохранном законодательстве нет релевантных норм.

Таким образом, Конституция существенно расширила возможности участия общественности в делах государства. Конституция и соответствующие нормативные правовые акты не просто предоставляют гражданам возможность комментировать законопроекты через обращения, а отражают новый подход к общественному участию, признавая данный институт важным средством обеспечения демократии и создавая возможности его реализации в процессе формирования политики, законодательства и принятия решений. В этом и заключается существенное отличие от ограниченного, почти символического подхода к общественному участию, который преобладал в эпоху апартеида.

#### *Реформа экологического законодательства*

В процессе государственных реформ было выявлено много недостатков экологической политики и существующего тогда природоохранного законодательства. Соответственно, вскоре после принятия Конституции, к 1997 г. государство инициировало масштабную правовую реформу, направленную на создание новых нормативных правовых актов. Участие общественности значительно расширилось и стало юридически обязательным.

Разработка новой экологической политики повлекла за собой отмену действующего Закона об охране окружающей среды 1989 г. (ЭКА)<sup>178</sup>. Пока разрабатывалось новое законодательство, ЭКА продолжал оставаться важным источником экологического права, носив-

<sup>178</sup> Act 73 of 1989.



шим, однако, рамочный характер. К 1994 г. было принято очень мало экологических норм, в нормативной базе существовали значительные пробелы. В качестве примера можно привести процедуру оценки воздействия на окружающую среду, регулируемую разделами 21, 22 и 26 ЭКА. Раздел 21 устанавливает полномочия министерства, в том числе и определять виды деятельности, которые могут оказать существенное негативное воздействие на окружающую среду. Раздел 22 содержит право любого заинтересованного лица провести оценку воздействия (ОВОС), при получении предварительного разрешения уполномоченного органа (национального или провинциального департамента по охране окружающей среды). Раздел 26 ЭКА устанавливает обязанность министерства разработать правила и процедуру ОВОС. Однако на практике профильные министерства зачастую игнорировали требования разделов 21, 22 и 26 ЭКА.

В совокупности эти разделы образуют важный механизм экологического управления, поскольку они позволяют должностным лицам оценить все последствия планируемой деятельности на окружающую среду до ее начала. Устранение пробелов в режиме ОВОС стало одним из приоритетов законодательной реформы, и в 1997 г. министр опубликовал перечень мероприятий и правил ОВОС. Новые требования процедуры ОВОС обеспечивали предварительные действия и меры для смягчения воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, а также возможности реализации альтернативной деятельности, причем до начала проекта. ОВОС, в отличие от других институтов экологического права, подразумевала участие общественности, поскольку ее правила требовали проведения консультаций с общественностью в процессе принятия решения. Обязательным требованием являлось составление протокола общественных слушаний и предоставления его любому заинтересованному лицу. Правила ОВОС, касающиеся участия общественности и прозрачности процесса принятия решений, вместе с Биллем о правах, расширили возможности общественности как влиять на решения органов государственной власти, так и оспаривать принятые решения<sup>179</sup>.

<sup>179</sup> Act 73 of 1989. S 35.

После того как Правила ОВОС были доработаны, законодательная реформа сфокусировалась на разработке рамочного экологического законодательства. Менее чем через год парламент обнародовал Национальный закон об охране окружающей среды 1998 г. (NEMA), который постепенно отменил ЭКА. Целью NEMA является обеспечение общего подхода к управлению, правотворчеству и правоприменению в сфере охраны окружающей среды. В Законе содержатся важные положения, касающиеся роли общественности в выполнении природоохранной функции государства. Это отражается, прежде всего, в принципах, сформулированных в главе 1, большинство из которых исходило от CONNEP. Данные принципы показывают изменения в подходе к государственному управлению, которые общественность определила как неэффективные. В NEMA принципы были не просто перечислены, но и провозглашены юридически обязательными<sup>180</sup>. В дополнение к принципам NEMA предусматривает обязательность их применения как во всех значимых механизмах государственного управления, связанных с окружающей средой, так и для обоснования решений должностных лиц.

Необходимость расширения прав и возможностей участия общественности в принятии решений и способы обеспечения общественного участия отражены и в других принципах. Например, раздел 4 (2) (h) говорит, что:

«Благополучию общества и расширению прав и возможностей гражданского общества через участие в делах государства будут способствовать экологическое образование и просвещение, информация об окружающей среде, обмен знаниями и опытом и другие механизмы».

Необходимость вовлечения исторически отчуждаемых сообществ отражена в разделе 2 (4) (q), в котором говорится, что:

«Жизненно важная роль женщин и молодежи в управлении окружающей средой и устойчивом развитии должна быть признана, и их широкое участие должно поощряться».

<sup>180</sup> S 2 (1) (b), (c), (e).

Кроме того, в разделе 2 (4) (g) подчеркивается, что участие общественности должно восприниматься как важный компонент принятия государственных решений, а не просто как формальное требование. В связи с этим принцип гласит:

«Решения должны приниматься с учетом интересов, потребностей и ценностей всех заинтересованных сторон, признаются все формы знаний, включая традиционные и обычные знания».

Помимо принципов, необходимость участия общественности отражена в других положениях NEMA, в частности в главе 5. Целью данной главы является внедрение в практику инструментов комплексного экологического менеджмента. В частности, регулируется оценка воздействия на окружающую среду. При определении требований и критериев для принятия Правил ОВОС и реализации раздела 24 (2) (d) устанавливается, что процедура проведения ОВОС должна обеспечивать надлежащую возможность участия общественности в решениях, которые могут повлиять на окружающую среду. Кроме того, раздел 24 (4) (a) (v) требует, чтобы каждое заключение ОВОС содержало «процедуры информирования общественности и обеспечение участия общественности, которые предоставляют всем заинтересованным сторонам, включая все государственные органы во всех сферах государственного управления, которые могут обладать юрисдикцией в отношении любого аспекта деятельности, разумную возможность участвовать в этих процедурах»<sup>181</sup>.

Правила ОВОС были заменены в 2006 г. в рамках NEMA. Одной из причин разработки новых Правил была осознанная необходимость совершенствования положений, касающихся участия общественности<sup>182</sup>. Новые правила содержали гораздо больше требований, и сразу после их принятия правительство также выпустило руководство по вовлечению общественности<sup>183</sup>. Правила

<sup>181</sup> Act 73 of 1989.

<sup>182</sup> GNR 385, 386 and 387, 21 April 2006.

<sup>183</sup> De Waal D., Claassen P., Hall J. DEAT, Guideline 4: Public Participation. Integrated Environmental Management Guideline Series, Department of Environmental Affairs and Tourism. 2005.

ОВОС 2006 г. впоследствии были изменены еще несколько раз, в том числе в 2010 и 2014 гг.<sup>184</sup>.

Постоянный процесс усовершенствования законодательства демонстрирует стремление государства к вовлечению общественности в процесс принятия экологических решений. Об этом свидетельствуют и другие изменения. Например, в NEMA в 2008 г. была внесена поправка, включающая в раздел 1 (5) новое положение, в котором подчеркивается взаимосвязь между реализацией NEMA и требованиями РААА и устанавливается, что любой административный процесс или решение должно проводиться или приниматься в соответствии с Законом об административной юстиции 2000 г. (Закон № 3 от 2000 г.), если иное не предусмотрено законом<sup>185</sup>.

Еще один инструмент, предполагающий участие общественности, который включен в закон NEMA, — общественный контроль. Глава 7 также направлена на усиление роли общественного контроля, применяемого для обеспечения экологических целей государства. Он расширяет принцип *locus standi* (право оспорить в судебном порядке законность любого административного акта) и разрешает суду не присуждать судебные издержки лицу, которое инициирует судебное разбирательство с добросовестными намерениями. Раздел 28 Закона вводит принцип предосторожности в целях предотвращения или минимизации воздействия на состояние окружающей среды. Если гражданин не выполняет свои экологические обязанности, правительство может издать директиву с указанием требований, которые должны быть выполнены. Раздел 28 (12) предоставляет широкие возможности для привлечения к ответственности с целью защиты общественных интересов, в том числе в случае бездействия органов государственной власти<sup>186</sup>.

<sup>184</sup> GNR 543, GNR 544, GNR 545 and GNR 546, GG 33306, 18 June 2010 and GNR 982, GNR 983, GNR 984 and GNR 985, GG 38282, 4 December 2014.

<sup>185</sup> S 1 (5) was inserted by s 1 (s) of the National Environmental Management Amendment Act 62 of 2008.

<sup>186</sup> Act 107 of 1998. S 32.

Несмотря на то, что NEMA создал новую основу экологического управления, в нем отсутствовали специальные отраслевые нормы. В связи с этим было разработано отраслевое законодательство, регулирующее отходы, охрану атмосферного воздуха, биоразнообразие и управление прибрежными районами. Разработка этих законов заняла значительно больше времени. Первый Национальный закон об управлении окружающей средой на особо охраняемых территориях был обнародован в 2003 г.<sup>187</sup> Были приняты в 2004 г.<sup>188</sup> Национальный закон о биоразнообразии и Национальный закон о качестве атмосферного воздуха. В 2008 г. были изданы Национальный закон об интегрированном управлении прибрежными районами<sup>189</sup> и Национальный закон об отходах<sup>190</sup>. В совокупности эти и некоторые другие нормативные акты известны как свод законов об охране окружающей среды (SEMA).

Законы SEMA, которые регулируют более специфические вопросы охраны окружающей среды, содержат гораздо меньше норм об участии общественности в экологических отношениях. Однако это не обязательно указывает на то, что интерес к участию общественности со временем ослабевал. В данном отношении все принципы NEMA обязательны для применения в совокупности с нормами SEMA. Есть и специальные нормы, в обязательном порядке требующие общественного участия, — например, в Национальном законе о воде 1998 г. (NWA)<sup>191</sup> указано, что для осуществления водопользования требуется лицензия, получаемая в соответствии с разделом 21 NEMA, т. е. с проведением процедуры общественного участия. Процедура лицензирования изложена в разделе 41. Тем не менее, как отмечают П. Кинг и К. Редделл, хотя в преамбуле к Акту признается важная роль, которую может сыграть общественность в обеспечении вклада в развитие водных отношений, в разделе 41 «не удалось создать эффективную

<sup>187</sup> Act 57 of 2003.

<sup>188</sup> Act 10 of 2004.

<sup>189</sup> Act 24 of 2008.

<sup>190</sup> Act 59 of 2008.

<sup>191</sup> Act 36 of 1998.

платформу для участия общественности в процессах лицензирования водопользования»<sup>192</sup>. Это связано с тем, что раздел 41 предоставляет лицензирующему органу право по своему усмотрению учитывать мнение общественности и не делает мнение общественности обязательным для заключения. Ослабление требований общественного участия с точки зрения NWA сильно критикуется и недавно были инициированы поправки к Закону в форме раздела 41 (5), который требует, чтобы процесс лицензирования был приведен в соответствие с процессом принятия решений по ОВОС в NEMA. Кроме того, недавно был принят регламент, касающийся процессуальных требований к заявкам на получение лицензии и апелляциям 2017 г. Он содержит положения об участии общественности<sup>193</sup>.

*Судебные реформы — роль судов в отношении  
права на участие общественности*

Политика и законодательство закладывают основу для демократического управления окружающей средой, но обеспечены они могут быть только через правоприменение. Таким образом, суды призваны сыграть важную роль в реализации конституционных требований по преобразованию общества в целом и государственного управления в частности, в том числе и по включению института общественного участия в решении экологических проблем на практике. Поэтому неудивительно, что сразу после принятия нового экологического законодательства было инициировано большое количество судебных дел, в основном связанных с процедурой принятия решений по ОВОС. Что, возможно, стало неожиданным, так это факт, что в течение некоторого времени именно предприятия стремились обеспечить свои права на то, чтобы их мнение должным образом учитывалось лицами, принимающими решения. В связи с тем появились множественные судебные иски, так называемые «дела

<sup>192</sup> King P., Reddell C. Public Participation and Water Use Rights. Potchefstroom Electronic Journal. 2015. (18) 4. P. 954.

<sup>193</sup> GN 267, GG 40713, 24 March 2017. See regulations 17–19.

автозаправочных станций», в которых автозаправочные станции пытались отменить решения о выдаче разрешения на строительство новых автозаправочных станций<sup>194</sup>.

Большинство из этих исков, возможно, и были попыткой злоупотребить недавно расширенными правами на участие общественности в экологическом управлении — скорее всего, они были слегка завуалированной попыткой помешать конкурентам войти на рынок. Тем не менее из решений, вынесенных Верховным апелляционным судом и Конституционным Судом, возникла важная судебная практика. В частности, суды приняли требования компаний о том, что решения должны включать рассмотрение их мнения относительно экономических последствий новой деятельности для существующего объекта. Несмотря на то, что претензии основывались на личных коммерческих интересах, а не интересах по защите окружающей среды, они показали, что требования участия общественности, которые предусмотрены в законодательстве, могут в конечном итоге повлиять на практику принятия решений, поскольку они вынуждают лиц, принимающих решения, учитывать все три аспекта устойчивого развития — общество, экономика и окружающая среда.

*Дело НКО «Жизнь Земли Африка» (Кейптаун)  
против Генерального директора Департамента  
по вопросам окружающей среды и туризма*

В ходе судебных разбирательств по данному делу, инициированному НКО, рассматривались несколько оснований — невозможность участвовать в ОВОС по поводу автозаправочной

<sup>194</sup> См., например, *Sasol Oil (Pty) Ltd and Another v Metcalfe N.O.*; *BP Southern Africa v MEC for Agriculture, Conservation, Environment and Land Affair* 2004 5 SA 124 (T); *All the Best Trading CC t/a Parkville Motors and Others v S N Nyagar Property Development and Construction CC & Others* 2005 (3) SA 396 (T); *Capital Park Motors CC & Another v Shell South Africa Marketing (Pty) Ltd & Others* (T) Case No 3016/05 18 March 2007, unreported; *Turnstone Trading CC v Director-General Environmental Management, Department of Agriculture, Conservation and Development and Others* (T) Case No 3104/04 11 March 2005, unreported; and *Fuel Retailers Association of Southern Africa (Pty) Ltd v The Director-General Environmental Management, Department of Agriculture, Conservation and Environment for Mpumalanga Province and Others* (T) Case No 35064/2002 28 July 2005, unreported.

станции, необоснованность заключения по спорному проекту по разработке ядерных объектов. Решение Суда стало первым прецедентом, признающим неправомерную реализацию проекта, так как общественная организация «не имела доступа к важной информации и документам, которые необходимы для того, чтобы она могла выразить свое мнение»; организации не была предоставлена возможность рассмотреть окончательную документацию по ОВОС; и орган государственной власти принял решение, основываясь только на мнении экспертов, а не на мнении заинтересованного лица (генерального директора)<sup>195</sup>.

Хотя Суд не рассмотрел первое основание, он подробно рассмотрел два других основания в своем решении, и именно они стали прецедентом, используемым впоследствии другими судами. Что касается второго пункта, генеральный директор утверждал, что Правила ОВОС не предусматривают общественного обсуждения после завершения подготовки документации по ОВОС. Суд охарактеризовал подход генерального директора как «в корне несправедливый, поскольку окончательная документация, которая была представлена экспертам, значительно отличалась от первоначального проекта документации, вследствие чего «Жизнь Земли Африка» не имела возможности высказать свое мнение». Суд также показал готовность учесть интересы и намерения лица, принимающего решение. Суд<sup>196</sup> постановил, что, поскольку генеральный директор лишил общественность возможности высказать свое мнение по предварительной оценке проекта, комментировать итоговые документы было бы «бессмысленно».

В то время как эти решения дают представление о готовности суда отстаивать право на участие общественности в решениях по оценке воздействия на окружающую среду, в случаях, связанных с оспариванием законодательства, суды также продемонстрировали готовность требовать от властных органов учета общественного мнения. Примеры этого можно найти в двух судебных решениях

<sup>195</sup> 2005 (3) SA 156 (C).

<sup>196</sup> GNR152, GNR150 and GNR151, 23 February 2007.



в отношении регламентов по вопросам биоразнообразия. В первом деле *«Ассоциация ЮАР по воспроизводству популяции львов против министра по делам окружающей среды и туризма»* рассматривается спорный вопрос об охоте на львов, которых разводили в целях охоты, так называемые «львы как охотничьи ресурсы». Министр опубликовал в 2007 г. список видов, находящихся под угрозой исчезновения, и охраняемых видов в соответствии с Законом о биоразнообразии, куда были включены и львы. В ходе судебного разбирательства он внес поправки в Положение, исключив львов из списка. Министр, однако, дал понять, что внесет дополнительные поправки в Инструкцию, чтобы включить львов в будущем. Заявитель утверждал, что Правила созданы с нарушением принципа участия общественности, потому что министр не дал возможности последней выразить свое мнение и обсудить проект акта должным образом. Верховный апелляционный суд подтвердил решение.

Второе дело *«Крюгер и другие против министра водных ресурсов и экологии»* связано с введением моратория на торговлю рогами носорога, который был введен в ответ на все возрастающие случаи браконьерства. Жалоба была инициирована крупнейшим в стране заводчиком носорогов, который утверждал, что министр должен был проконсультироваться с ним лично, прежде чем вводить мораторий. Высший суд не согласился с аргументацией. Однако, рассматривая требования об участии общественности в разделах 99 и 100 Закона о биоразнообразии, он обнаружил, что министр не выполнил их, потому что, например, проект моратория не был опубликован в газете. Он также отметил, что действия министра не соответствуют «минимальным требованиям» по обеспечению общественного участия — а именно, общественность была проинформирована о введении моратория только устно, а не письменно. Кроме того, даже несмотря на то, что в ходе этого процесса имели место взаимодействие и консультации с заинтересованными сторонами, суд настаивал на полном соблюдении норм процессуальной справедливости, он отклонил довод министра о том, что это представляет собой существенное соблюдение тре-

бований. Интересно, что как Верховный апелляционный суд, так и Конституционный Суд отклонили просьбу министра об обжаловании решения.

В то время как бизнес использует требования об участии общественности для достижения своих интересов, производственные компании также активно препятствуют попыткам общественности выразить свое мнение. Это очевидно из ряда судебных процессов. Например, бизнес-организации пытаются ограничить доступ общественности к информации, который гарантирован в соответствии с Законом 2000 г. «О доступе к информации». Это интересные случаи, поскольку основное внимание уделяется рассмотрению отношений между людьми, получающими доступ к информации на первой стадии реализации их прав на участие. В своем первом решении по вопросу, касающемуся спора об окружающей среде, Конституционный Суд подчеркнул важность участия общественности; он постановил, что «защита экологических прав не будет зависеть только от действий государственных служащих, но и от существования настоящего гражданского общества, готового вести судебный процесс в общественных интересах». Аналогичный подход был принят в 2014 г. Верховным апелляционным судом в его решении по делу *«Секретарь компании Arcelormittal и Альянс экологической справедливости против Ваала»*, в котором суд сослался на принцип участия общественности, содержащийся в разделе 2 (4) (f) NEMA, и постановил, что в соответствии с международными тенденциями, а также конституционными ценностями и нормами «наше законодательство в области охраны окружающей среды, в частности, признало важность консультаций и взаимодействия с общественностью. Можно справедливо говорить о совместном управлении в отношении окружающей среды».

Принцип «совместного принятия решений» достаточно новый в системе права ЮАР, которая за последние два десятилетия претерпела множество изменений. Очевидно, что этот принцип не только включен во многие нормативные правовые акты, но и подтвержден судебными органами в процессе правоприменения и защиты прав.

### §3. Участие общественных институтов Бразилии в государственном управлении

Участие общественных институтов гражданского общества в государственном управлении в зарубежных государствах обусловлено историческими, национальными и социально-экономическими причинами, особым характером цивилизационного развития каждой отдельно взятой страны и имеет широкий спектр форм и моделей. К таковым, как отмечает В. В. Гончаров<sup>197</sup>, можно отнести: участие общественности в деятельности публичных институтов и учреждений<sup>198</sup>; контроль за деятельностью публичных администраций<sup>199</sup>; деятельность общественных организаций по принуждению органов публичной власти к повышению качества услуг, предоставляемых населению (публичных услуг), а также к росту профессионализма<sup>200</sup>; гражданские инициативы<sup>201</sup> и т. п.

Одним из факторов, обуславливающих уровень развития институтов гражданского общества любого государства, являются его историческое развитие и религиозно-культурная традиция.

Для Бразилии на протяжении достаточно длительного времени характерно преобладание государственных институтов над общественными, что было детерминировано как католической идеей «органического государства», к которой так или иначе до сих пор восходят

<sup>197</sup> Гончаров В. В. Правовое регулирование института общественного контроля: международный и зарубежный опыт // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 10. С. 155–171.

<sup>198</sup> Тихомиров Е. В. Зарубежный опыт участия общественности в деятельности учреждений для содержания осужденных // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2006. № 6. С. 8–10.

<sup>199</sup> Лафитский В. И. [и др.]. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах. М., 2015. 446 с.

<sup>200</sup> Кудрявцев А. В., Юдина Н. В. Из истории изучения зарубежного опыта реализации общественного контроля // Российская государственность в XXI веке: модели и перспективы социально-политического развития: материалы науч.-практ. конф. 2017. С. 143–144.

<sup>201</sup> Проект «Европейская гражданская инициатива» [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/citizensinitiative/public/basic-facts>

очень глубокие и укорененные корпоративистские тенденции, так и испанской колониальной традицией, органично сочетавшейся в этом смысле с наследием индейских цивилизаций ацтеков и инков, способствовавших тому, что господство государства над обществом было закреплено в качестве осевого отношения в «генотипе» данных обществ. В течение XX в. государством осуществлялась политика интеграции общества путем инкорпорирования городских трудящихся и средних слоев с помощью активной социальной и перераспределительной политики и создания «сверху» корпоративных структур, охватывающих наиболее активную часть народных масс сетью государственных и полугосударственных организаций<sup>202</sup>.

Безусловно, правовой базой, детерминирующей возможность участия гражданского общества в управлении государством, служат нормативная регламентация и закрепление на конституционном уровне одного из основных прав — права граждан на участие в управлении делами государства, что, в свою очередь, является имплементацией в национальное законодательство норм международного права, в частности норм Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 дек. 1966 г., а именно ст. ст. 22, 25 и др., в которых данный институт формулируется через призму понятия участия граждан национальных государств (самостоятельного либо посредством объединения в ассоциации с другими): в ведении государственных дел; в голосовании и возможности избираться на подлинных периодических выборах; в понуждении органов власти к соблюдению и защите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина и т. п.<sup>203</sup>

Базовое, центральное место в обеспечении функционирования институтов гражданского общества при его участии в управлении делами государства занимает право граждан на объединение.

<sup>202</sup> Ворожейкина Т. Е. Государство и общество в России и Латинской Америке // Общественные науки и современность. 2001. № 6. С. 5–26.

<sup>203</sup> Гончаров В. В. Правовое регулирование института общественного контроля: международный и зарубежный опыт // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 10. С. 155–171.

В современных реалиях необходимо учитывать наличие разноплановых по целям создания и функционирования негосударственных организаций: от неправительственных организаций, оказывающих социально значимые услуги населению, принципом функционирования которых является добровольчество, до политических партий, созданных для влияния на общественно-политическую жизнь и устройство национального государства. Однако, несмотря на разные цели создания и принципы функционирования негосударственных организаций, все их объединяет наличие активного субъекта: гражданина, реализующего свое субъективное право, право на объединение.

Функционирование и институциональное развитие институтов гражданского общества в Бразилии имеет конституционно-правовую основу. Конституцией Бразилии 1988 г., а именно ст. 5, провозглашаются следующие принципы:

- полная свобода создания ассоциаций (обществ) с законными целями;
- образование ассоциаций (обществ) в соответствии с законом и образование кооперативов, для которых не требуется разрешения;
- запрет на вмешательство государства в деятельность общественных организаций;
- ассоциации (общества) могут быть распущены и их деятельность приостановлена только на основании судебного решения, а первый из указанных случаев может быть только при окончательном судебном решении;
- никто не может быть принужден вступить в ассоциацию или оставаться в ней.

Таким образом, Конституцией Бразилии закрепляется право на объединение. Вместе с тем Конституция Бразилии устанавливает определенные условия для деятельности объединений, играющих особую роль в жизни страны, — политических партий и профсоюзов.

Статья 17 Конституции Бразилии провозглашает свободу создания, слияния и разделения партий, организация и деятельность которых должны соответствовать принципам национального суверенитета, демократического режима, основных прав человека.

Конституцией установлены следующие требования к деятельности партий:

— общенациональный характер (в соответствии с Законом о партиях, партии, созданные на уровне штатов и на местном уровне, не подлежат регистрации и не приобретают прав юридического лица для выборов на федеральном уровне);

— необходимость представлять финансовые счета органам избирательной юстиции (избирательным судам);

— они не должны получать средства от иностранных правительств или подчиняться им;

— должны функционировать на парламентском уровне в соответствии с законом.

Партии обладают автономией, сами определяют свою внутреннюю структуру, порядок функционирования, следят за соблюдением принципов приверженности партии и партийной дисциплине в соответствии с названными выше условиями. Они имеют бесплатный доступ на государственное радио и телевидение (объем выступлений их представителей определяется особым законом). Партиям запрещается создавать военные и полумоенные организации.

В Бразилии существует несколько десятков партий, но подавляющее большинство из них небольшие; в общегосударственном масштабе действуют и официально зарегистрированы далеко не все. К числу крупных относятся:

1. Бразильское демократическое движение (в 1982 г. в состав вошла Народная партия). Оно объединяет различные слои населения, но руководство осуществляется представителями демократической либеральной буржуазии и высшими слоями интеллигенции. Партия выступает за либерализацию государства, имеет самое многочисленное представительство в Парламенте.

2. Либеральный фронт (создан в 1984 г.). Он выступает с центристских позиций, против подчинения страны интересам иностранного капитала.

3. Партия бразильской социал-демократии.

4. Прогрессивная партия, занимающая демократические позиции.

5. Партия трудящихся, объединяющая часть мелкой буржуазии, квалифицированных рабочих, часть интеллигенции. Она выступает с социалистическими лозунгами.

6. Демократическая трабальистская (трудовая) партия, ориентирующаяся на интересы трудовых слоев населения и выступающая с социалистическими идеями.

7. Бразильская социалистическая партия, занимающая позиции, близкие к Демократической трабальистской партии.

8. Коммунистическая партия Бразилии.

В Бразилии действуют множество объединений, защищающих социально-экономические и иные интересы своих членов, к примеру, Всеобщая конфедерация трудящихся, Единый профцентр трудящихся, Национальная конфедерация промышленных рабочих, Национальная конфедерация работников торговли.

Профсоюзные объединения поддерживают те же существующие конституционные принципы, что и партии, и стремятся к преодолению раздробленности гражданского общества в стране.

В соответствии с Конституцией запрещается учреждать на одном уровне более одного представительства профсоюзной организации для лиц одной и той же экономической категории или профессии на одной и той же территории. По существу, речь идет о том, что для каждой определенной профессиональной группы должен существовать один профсоюз, не должно быть множественности одинаковых профсоюзных центров. Конституция устанавливает, что основной задачей профсоюзов является защита интересов их членов.

В Бразилии действуют несколько общенациональных организаций предпринимателей (торгово-промышленная палата, объединение бразильских предпринимателей и др.).

Как ни парадоксально, но именно в годы военных диктатур в Бразилии (и иных странах Латинской Америки) происходит становление общественных ассоциаций и движений, оказавшихся основой «подлинного», независимого от государства гражданского общества.

В первую очередь речь идет о правозащитных организациях, объединявших родственников политзаключенных, погибших или

исчезнувших в результате репрессий людей. Кроме того, возникают различные ассоциации взаимной поддержки в городских кварталах, где жили люди, испытывавшие на себе социальные «издержки» экономической политики военных диктатур. В Бразилии в конце 1970-х гг. возникает новое мощное и влиятельное рабочее движение, объединившее трудящихся самой динамичной отрасли промышленности, «мотора» бразильского «экономического чуда» — автосборочных предприятий Сан-Паулу.

Важнейшую роль в формировании новых объединений гражданского общества прямо или косвенно сыграла католическая церковь. Эти объединения включали новых социальных акторов, не связанных, как правило, с организациями и партиями, уничтоженными или запрещенными военными режимами. Их сопротивление диктатурам носило неполитический характер, а требования были по преимуществу социальными и правозащитными.

Но сам феномен самоорганизации населения в противостоянии репрессивной государственной власти неизбежно приобретал и политическое измерение: гражданское общество становилось заменой, субститутотом политической оппозиции. «...Любая организованная группа, на которую не распространялся авторитарный порядок, стала восприниматься как часть гражданского общества. Не очень строго, хотя и правильно по существу, вся оппозиция режиму стала определяться так, как если бы она являлась движением гражданского общества»<sup>204</sup>.

Таким образом, отделение общества от политики и ликвидация публичной политической сферы имели неожиданные и нежелательные для военных последствия: формирование автономных институтов гражданского общества и усиливающуюся политизацию последнего.

Попытка сохранить господство государства над обществом при опоре главным образом на насилие привела к высвобождению значительной части общества из-под государственного контроля и тем самым подорвала старую модель взаимоотношений власти и общества.

<sup>204</sup> Ворожейкина Т. Е. Государство и общество в России и Латинской Америке // Общественные науки и современность. 2001. № 6. С. 5–26.



В Бразилии бурное развитие гражданского общества в 1980-е гг. происходило по двум направлениям. Начальный период демократизации привел к подъему разнообразных гражданских инициатив и движений, которые, в свою очередь, сыграли важную роль в процессе становления демократических институтов. Одновременно возникли новые социальные движения, нацеленные на обеспечение условий выживания через самоуправление, — ассоциации мелких производителей, небольшие христианские общины, столовые для бедных, общие кухни в городских кварталах, ассоциации сельских производителей и разнообразные неправительственные организации<sup>205</sup>.

В описываемый период впервые в истории Бразилии отмечается создание и резкий рост сильного профсоюзного движения как одного из преобладающих институтов гражданского общества страны. Так, в результате появления и существования мощного рабочего движения нового типа, из его рядов вышли национальные лидеры новой формации, например, Л. И. Лула да Силва — президент в 2003–2010 гг.

Относительно развития и взаимосвязи демократических институтов и гражданского общества можно сделать достаточно однозначные выводы. Чем более сильны, активны и разнообразны объединения гражданского общества, тем более устойчивы демократические институты. И, напротив, отсутствие или слабость гражданского общества ведет к слабости и выхолащиванию демократического содержания политических институтов, их авторитарной инволюции.

Сильное и структурированное гражданское общество стало основой медленного и болезненного процесса демократизации государственных институтов Бразилии. Оно ограничивало и нейтрализовало многолетнюю традицию произвола со стороны формально государственной, но, по сути, частной или приватизированной власти. Такая же прямая и позитивная связь существует между автономными организациями, действующими в среде бедных слоев населения,

<sup>205</sup> Ворожейкина Т. Е. Государство и общество в России и Латинской Америке // Общественные науки и современность. 2001. № 6. С. 5–26.

и устойчивостью демократических политических процессов. Чем более организована эта часть населения, тем более проницаема «снизу» и, следовательно, более демократична политическая сфера, в особенности на местном уровне. Пример Бразилии в этом смысле наиболее убедителен. Многочисленные объединения, действующие в бедных кварталах и районах страны, заставляют власть считаться с ними, тем самым отчасти компенсируя огромные, даже по латиноамериканским меркам, масштабы социально-экономического «исключения из участия в делах государства», характерного для этой страны. Кроме того, Бразилия — единственная страна Латинской Америки, где существует влиятельная и на федеральном уровне, и на уровне штатов левая партия — Партия трудящихся. Она способна эффективно транслировать на политический уровень интересы не только организованных трудящихся, но и части маргинализованного сектора. Это делает политическую систему в Бразилии более гибкой, представительной и, следовательно, более устойчивой.

Однако все названные выше тезисы не могут в полной мере объяснить «феномен Болсонару», выигравшего в 2018 г. президентские выборы в Бразилии (его оппонент, кандидат от Партии трудящихся, шел на выборы с достаточно привлекательными лозунгами за социальные льготы для малоимущих, увеличение госрасходов, поддержку женщин). Безусловно, в противостоянии «правой» и «левой» модели развития страны проявляется расстановка сил на политической арене, зеркальным отображением которой является поддержка той или иной политической партии населением, гражданами. Однако в ситуации с выборами нынешнего президента Бразилии долгое время кандидатом на пост главы бразильского государства от Партии трудящихся был экс-президент Л. И. Лула да Силва с поддержкой до 47% избирателей, который лидировал во всех опросах общественного мнения до сентября 2018 г. и, лишь после отказа суда в регистрации его кандидатом из-за приговора к 12 годам тюрьмы по обвинению в коррупции, снялся с предвыборной гонки и поддержал Аддада. Однако рейтинг последнего так и не сравнялся с той поддержкой, которую имел Лула. В итоге победа Болсонару объясняется

усталостью страны от прежних лидеров — левых и центристов, погрязших в коррупционных скандалах.

В любом случае, гражданское общество Бразилии, подверженное процессам существенной социальной дифференциации, обусловленной гигантским неравномерным распределением доходов, сделало свой выбор, что стало возможно только при наличии демократии, пришедшей в Бразилию с прямыми президентскими выборами 1989 г. и во многом воплотившаяся в них (открытая политическая борьба, ее высококонкурентный характер, столкновение противоположных социально-экономических проектов — противостояние «правого» и «левого» проектов модернизации). Несмотря на определенные успехи в решении социальных проблем, некотором снижении социального неравенства, после предвыборной кампании 2018 г. бразильское общество поляризовано как никогда за последние десятилетия, а сам термин «демократия» для значительной части населения стал чуть ли не ругательством.

Необходимо отметить, что наряду с функционированием партий, оказывающих существенное влияние на общественную и политическую жизнь страны, в Бразилии существует и эффективно действует такая весьма востребованная форма участия граждан в управлении делами государства как особый институт *партисипаторного бюджетирования* на уровне гражданского общества.

Цикл партисипаторного бюджетирования длится один год, в течение которого граждане путем общественных собраний и переговоров между собой и местным правительством решают, как потратить деньги на новые проекты в городской инфраструктуре, например, на поликлиники, школы, асфальтирование улиц. Партисипаторное бюджетирование объединяет в себе 2 модели демократии — прямую демократию (на уровне районных собраний) и представительную (на уровне Совета делегатов и Совета по партисипаторному бюджетированию)<sup>206</sup>.

<sup>206</sup> Блинова Е. А. Партисипаторное бюджетирование и управляемость государства в Бразилии // Человек. Сообщество. Управление. 2016. № 4. С. 31–44.

Исходя из вышесказанного можно сделать вывод, что общественные объединения являются наиболее характерным признаком гражданского общества, большинство из них воплощают собой то, что может быть названо гражданскими инициативами.

В последние десятилетия в Бразилии такие объединения приобретают все более важное значение, стремятся вести открытый диалог с властями и содействовать развитию общества, разрешают различные проблемы посредством оказания социуму социально значимых и необходимых услуг.

## ГЛАВА 5

### Конституционализация общественного участия в Российской Федерации и Китайской Народной Республике

#### § 1. Гражданское общество и правовое государство — фундамент реального конституционализма

Как отмечает Г. Г. Арутюнян, «путь от Конституции к конституционализму, от желаемого к реальному проходит через конституционализацию общественных отношений»<sup>207</sup>.

Под *конституционализацией общественного участия* понимается создание такого конституционного порядка, при котором нормы права, регулирующие общественные отношения, связанные с общественным участием граждан в государственном управлении, не расходятся со сложившимися в обществе моральными нормами и принципами и в своей совокупности обеспечивающими свободное справедливое развитие каждого члена общества, гармоничные партнерские отношения

<sup>207</sup> См.: Арутюнян Г. Г. Конституционализм в контексте конституционной культуры нового тысячелетия // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2014. № 1. С. 22–34.

гражданского общества и государства, формирование подлинного конституционализма. Реальный конституционализм имеет своими истоками прежде всего демократическое гражданское общество и правовое государство. Обобщая мировую и отечественную литературу, посвященную характеристике гражданского общества, Д. А. Керимов выделяет существенные черты гражданского общества: «образуется из совокупности лиц, различных наций и национальностей, объединенных в единое сообщество в границах определенной территории; состоит из множества добровольных общественных организаций и движений, служащих индивидуальному и общему благу; организует реализацию интересов всех ради нормального функционирования и прогрессивного общественного развития; обеспечивает свободу, независимость и равноправие всех своих членов на основе широкой демократии»<sup>208</sup>.

По мнению Д. А. Керимова, «такое гражданское общество, так же как и правовое государство, скорее, теоретический идеал, чем практическая реальность, более движение к нему, чем определенное состояние»<sup>209</sup>. С этим трудно не согласиться. Взять хотя бы деятельность многочисленных общественных объединений, некоммерческих организаций. Реальность такова, что они разобщены, чаще всего действуют разрозненно. Согласование их индивидуальных, групповых интересов с потребностями формирования общего интереса гражданского общества, его задачами и целями наталкивается на все еще низкий уровень культуры, правового сознания, отсутствие единых консолидирующих центров гражданского общества. Выполнить эту миссию, сформировать солидарное общество возможно на фундаменте идеологии конституционализма, учитывающей не только конституционные ценности, уже закрепленные в основном законе государства, но и народные, религиозные обычаи и традиции, исторический опыт развития общества. И в этом главенствующая роль принадлежит правовому государству, которое способно обеспечить конституционализацию

<sup>208</sup> Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства: в 3 т. Т. 3. Правовое государство. М.: Современный гуманитарный ун-т, 2003. С. 39.

<sup>209</sup> Там же.

общественных отношений в различных сферах жизнедеятельности людей, и тем самым притворить в действительность идеи конституционализма, в том числе и обеспечение солидарности членов общества. Как отмечал Г. К. Гинс, подчеркивая роль права в достижении этой цели: «Солидаризм представляет собой систему юридических взаимоотношений внутри общественных групп и между группами, при которой участники обеспечивают свои интересы совместными или согласованными действиями, обязуясь подчиняться установленному в связи с этим принудительному порядку»<sup>210</sup>.

Конституционализация общественного участия граждан в управлении делами государства предполагает прежде всего конституционализацию законодательства. В Российской Федерации конституционализация идей и положений Основного закона о народе как единственном источнике государственной власти, человеке как высшей ценности, праве граждан на участие в управлении делами государства получила свое развитие в Федеральных законах «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях», «Об обращениях граждан», «Об основных принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и ряде других нормативных правовых актов.

В Китае в результате политических реформ и открытости с середины 1990-х гг. совершенствовалось законодательное регулирование деятельности общественных и неправительственных организаций, что привело к их значительному росту. Согласно статистике Министерства гражданской администрации КНР, в Китае в 1992 г. на общенациональном уровне было зарегистрировано 1270 общественных организаций, на местном — 154 тыс., а в декабре 2015 — уже 658 тыс.<sup>211</sup>

<sup>210</sup> Гинс Г. К. На путях к государству будущего: от либерализма к социализму. Харбин, 1930. С. 34.

<sup>211</sup> См.: Семенов А. А. Классификация неправительственных организаций в КНР // Вестник Томского университета. Философия. Социология. Политология. 2017. № 37. С. 270–271.

21 августа 2016 г. Госсоветом Китая были изданы новые руководящие принципы «О реформировании системы руководства социальными организациями в целях содействия здоровому и упорядоченному развитию общественных организаций»<sup>212</sup>. Новые правила регистрации позволяют осуществлять прямую регистрацию четырем категориям: промышленные ассоциации; благотворительные организации; организации, занимающиеся общественными услугами; организации, занимающиеся вопросами развития науки и техники.

Как отмечает А. А. Семенов, правительство КНР в целом признало НКО неотъемлемым институтом общества и теперь в Китае активно развивается неправительственный сектор<sup>213</sup>.

Другой стороной взаимосвязи конституционализма, гражданского общества и правового государства является воздействие гражданских общественных институтов на государство. Для того чтобы государство не подавляло общественную инициативу, не ограничивало созидательную активность гражданских активистов, подлинный конституционализм предполагает возможность институтов гражданского общества отстаивать свои естественные права и свободы, контролировать деятельность государственных органов, добиваться в случае нарушения своих конституционных прав отмены незаконно принятых государственных решений.

Данную сторону понятия конституционализма особо выделяет М. А. Краснов: «Конституционализм — это лежащая в основе Конституции и реализуемая на ее основе идея ограничения государственной власти в целях обеспечения каждому человеку равной возможности обладать правами и свободами, пользоваться ими и защищать их»<sup>214</sup>.

---

<sup>212</sup> News.xinhuanet.com. 2016. Guidelines on “Reforming the governance system for social organizations to promote the healthy and orderly development of public organizations” (in Chinese) [Electronic resource]. URL: [http://news.xinhuanet.com/politics/2016-08/21/c\\_1119428034.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-08/21/c_1119428034.htm)

<sup>213</sup> См.: Семенов А. А. Классификация неправительственных организаций в КНР // Вестник Томского университета. Философия. Социология. Политология. 2017. № 37. С. 276–277.

<sup>214</sup> Краснов М. А. Введение в конституционное право с разъяснением сложных вопросов: учеб. пособие. М.: Изд. дом «Высшая школа экономики», 2018. С. 63.

Безусловно, ограничивать власть в демократическом обществе возможно лишь в пределах конституционных норм и принципов на основе действующих в их развитии законов, обеспечивающих подержание конституционного порядка.

## §2. Участие граждан в протестных акциях

Чаще всего протестные акции, акты гражданского неповиновения возникают вследствие расхождения моральных и правовых позиций в обществе.

Как пишет Г. В. Мальцев, движение гражданского неповиновения возникает, «если закон нарушает или ущемляет права (имеются в виду, прежде всего, естественные права) или жизненные интересы социальной группы», «когда протест в законной форме не достигает своей цели, упорно игнорируется, люди вправе искать другие способы заставить себя выслушать, привлечь внимание власти к проблемам, которые чиновники не замечают или просто не хотят замечать»<sup>215</sup>.

Гражданскому неповиновению присущи следующие основные черты: по форме представляет собой моральный публичный протест против закона, государственного решения или политики правящих кругов; незаконный, противоречивый характер; принцип ненасилия, недопустимости насильственных действий<sup>216</sup>.

Для того чтобы не допускать актов гражданского неповиновения, как крайней, последней реакции людей на несправедливые решения, действия властей, возникновения опасности перерастания ненасильственных действий протестующих в насильственные, властным структурам необходимо своевременно реагировать на проявляемое недовольство людей осуществляемыми или планируемыми проектами строительства опасных для окружающей природной среды объектов, принятием необходимых мер по ликвидации послед-

<sup>215</sup> См.: Мальцев Г. В. Нравственные основания права. М.: Изд-во СГУ, 2008. С. 317.

<sup>216</sup> Там же. С. 320–322.



ствий техногенных катастроф и др., вести конструктивный диалог с протестующими, находить оптимальные компромиссы в решении возникших проблем.

Как показали протесты отдельных групп граждан против строительства Храма в части сквера в г. Екатеринбурге, такой диалог необходим даже тогда, когда проводятся несанкционированные акции. Готовность к подобному диалогу должны проявлять и власть и несогласные с ее решениями граждане. И хотя решение о строительстве собора святой Екатерины не на историческом месте, где он был уничтожен, а в сквере неподалеку, было принято с учетом мнения жителей города и соблюдением необходимых процедур (в обсуждении приняло участие 3309 человек, из них 3107 высказались за строительство собора), 13 мая 2019 г. в день начала возведения собора, люди, выступавшие против строительства, вышли на несанкционированную акцию протеста в сквер. Для обеспечения общественного порядка 15 мая было задействовано 304 сотрудника полиции, а также бойцы Росгвардии. Во время проведения акции не обошлось без провокаций. Противоправные действия привели к административным арестам наиболее активных участников незаконных действий. Протесты сошли на нет вскоре после того, как Президент РФ В. В. Путин порекомендовал вернуться к диалогу с протестующими гражданами и провести более тщательный, заинтересованный опрос мнений жителей города. Одновременно было приостановлено строительство собора<sup>217</sup>.

Важно, чтобы обсуждение, а затем и выработка согласованного с гражданами решения происходили в конструктивной форме. В этой связи перспективным научным направлением в науке конституционного права следует признать разработку научной категории «*конструктивный протест*». Концепция конструктивного протеста излагалась еще русским правоведом Б. Н. Чичериным. В своей работе «Курс государственной науки» он заострял внимание на необходимости поддержания протестов в рамках ненасильственных форм их выражения, поскольку протесты или «неизбежные волнения» являются

<sup>217</sup> URL: <https://tass.ru/proisshestviya/6437402>

«обыкновенной» реакцией людей на необходимые систематические государственные преобразования, «правительство, предпринимающее преобразования, должно вместе с тем умерять неизбежные волнения, иногда укрощать тех самых, в пользу которых оно действует, а с другой стороны, щадить те интересы, которые оно нарушает, и стараться сделать для них перемену возможно менее чувствительную»<sup>218</sup>.

О необходимости разграничения между эмоциональным выражением недовольства органами публичной власти и рациональным высказыванием критики по отношению к этим органам, писал и С. А. Авакьян<sup>219</sup>.

Конструктивный протест в современном конституционно-правовом понимании представляет собой форму участия в управлении, которая демонстрирует в рамках законодательно регламентированных процедур возражения против решений и (или) бездействия публичной власти. При этом участники протестных акций предлагают конкретные варианты совершенствования данных действий или решений, или исправление их последствий<sup>220</sup>.

Принятые властями г. Екатеринбурга меры позволили вернуть в спокойное русло обсуждение ситуации со строительством собора.

К сожалению, властям не всегда удается выстроить диалог с частью непримиримой оппозиции. Так, 27 июля 2019 г. несколько тысяч несогласных с отказом избирательной комиссии г. Москвы в регистрации независимых кандидатов устроили несанкционированный митинг, а затем и шествие с перекрытием проезжей части. После этого сотрудники полиции и Росгвардии начали выборочно задерживать людей, оказывающих сопротивление. Всего было задержано более

<sup>218</sup> Чичерин Б. Н. Курс государственной науки: в 3 т. Т. III. Политика. Кн. 4. Политика законодательства. Глава II. Реформы и революция. М.: Типография т-ва И. Н. Кушнерев и К, 1894.

<sup>219</sup> Авакьян С. А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 3–17.

<sup>220</sup> См., например, Ризкин М. А. Протест в конституционном праве: содержание и значение // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 1 (6). С. 163–169.

1370 человек. Впоследствии судом были установлены факты распыления некоторыми протестующими перцового газа, причинения нескольким полицейским телесных повреждений<sup>221</sup>.

Надо сказать, что большинство опрошенных Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) 2 августа москвичей (54%) согласились с решением московской городской избирательной комиссии отказать в регистрации кандидатам, допустившим нарушения, представившим значительное количество фальсифицированных подписей. 61% жителей г. Москвы согласны с тем, что в подобных ситуациях власть должна действовать в соответствии с законом, даже если приходится применять жесткие меры<sup>222</sup>.

Похожая ситуация с несанкционированными действиями людей, нарушающими общественный порядок, сложилась и в Гонконге, где 9 июня 2019 г. прошла крупнейшая за последние годы оппозиционная демонстрация. Сотни тысяч жителей Гонконга вышли на несанкционированную демонстрацию против «злого закона» об экстрадиции в Китай. После того, как несколько сот человек попытались занять площадь перед зданием городского правительства, а некоторые из них прорывали ограждения и кидали в полицейских бутылки, полицейские в ответ распылили слезоточивый газ и применили резиновые дубинки<sup>223</sup>.

Почему люди обеспокоены законом об экстрадиции? У Гонконга подписаны соглашения об экстрадиции с 20 странами, включая США и Британию, но не с Китаем. Переговоры по этому вопросу между Гонконгом и материковым Китаем продолжаются около 20 лет. Жители Гонконга опасаются, что принятие соглашения об экстрадиции будет означать полную передачу контроля над судебной системой китайским властям. В настоящее время административный район

<sup>221</sup> Независимая газета [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ng.ru/politics/2019-07-27/100\\_190727miting.html](http://www.ng.ru/politics/2019-07-27/100_190727miting.html)

<sup>222</sup> URL: <http://www.wciom.ru>

<sup>223</sup> URL: <https://meduza.io/feature/2019/06/10/sotni-tysyach-zhiteley-gonkong-a-vyshli-na-demonstratsiyu-protiv-zlogo-zakona-ob-ekstraditsii-v-kitay-politsiya-primenila-dubinki-i-slezotochivyy-gaz>

Гонконга — бывшая британская колония, которая после возврата Китаю в 1997 г. имеет автономный статус и управляется по принципу «одна страна — две системы»<sup>224</sup>.

После почти трехмесячного противостояния протестующих жителей и местной администрации Гонконга последняя сняла с повестки дня законопроект, который был направлен на то, чтобы наладить механизм выдачи из Гонконга в материковый Китай для судебного преследования лиц, подозреваемых в нарушении законов КНР или находящихся в розыске. Однако это решение не остановило волну антиправительственных протестов. Их основной движущей силой стала студенческая молодежь. Некоторые ее представители настроены радикально и периодически устраивают беспорядки и акты вандализма.

Правительство Гонконга решительно осудило беспорядки, устроенные антиправительственными демонстрантами в районе аэропорта и на близлежащих станциях метро, назвав их «варварскими и возмутительными»<sup>225</sup>.

Жесткая реакция сил правопорядка на агрессивные действия протестующих обусловлена действующим Законом Китайской Народной Республики от 31 окт. 1989 г. «О собраниях, шествиях, демонстрациях». Согласно преамбуле ст. 5 Закона КНР подчеркивается, что публичные мероприятия проводятся мирным путем без оружия<sup>226</sup>.

Так же, как и в Российской Федерации (Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 7 июля 2017 г.) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>227</sup>), Законом КНР основаниями прекращения публичного мероприятия призна-

<sup>224</sup> URL: <https://www.bbc.com/russian/news-48653780>

<sup>225</sup> URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/6830160>

<sup>226</sup> О собраниях, шествиях, демонстрациях // Закон Китайской Народной Республики: принят нац. народ. конгрессом на десятом совещании Постоянного комитета 31 окт. 1989 г. URL: [https://chinalaw.center/category/china\\_civil](https://chinalaw.center/category/china_civil)

<sup>227</sup> О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 07.06.2017) // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

ются: реальные угрозы для жизни и здоровья граждан; совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организатором публичного мероприятия требований, касающихся порядка проведения публичного мероприятия; неисполнение организатором публичного мероприятия обязанностей. Приведенные нормы законов РФ и КНР свидетельствуют о значительном сходстве законодательного регулирования проведения публичных мероприятий.

Можно надеяться, что ситуация в Гонконге усилиями властей нормализуется, как это было в Синьцзян-Уйгурском районе на Северо-Западе Китая — месте компактного проживания мусульман-уйгуров. Благодаря грамотным мерам китайских властей подогреваемый извне уйгурский сепаратизм после не раз вспыхивающих протестов и вооруженных столкновений существенно ослаб. Этому способствовала организация в Синьцзяне центров перевоспитания, которые начали создаваться в 2015 г. Уйгурскую культуру здесь не просто поддерживают — на ней еще и неплохо зарабатывают. Посмотреть на стены Старого города каждый день приезжают тысячи туристов из других китайских провинций. И это — тоже часть политики центральных властей. Пекин инвестирует десятки миллиардов долларов в регионы, которые долгие годы считались экономически отсталыми, строит производства, развязки — автомобильные и железнодорожные. Амбициозный китайский проект «Один пояс — один путь» проходит как раз тут, и безопасность для Пекина крайне важна. Главный аргумент, который приводят в Синьцзяне: после создания центров перевоспитания здесь не произошло ни одного теракта<sup>228</sup>.

Движение во взаимоотношениях гражданского общества и государства должно идти в направлении от диалога к взаимно ответственному партнерству. Как справедливо отмечает В. В. Комарова, гражданское общество и государство — взаимодополняющие партнеры, гражданское общество, в конечном счете, является составным элементом правового государства. В современных социально-экономических

<sup>228</sup> URL: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=3184502>

российских условиях наиболее приемлема модель социального партнерства, подразумевающая согласование интересов трех секторов: бизнеса, власти и общества в целях повышения уровня и качества жизни населения, устойчивого экономического роста<sup>229</sup>. Значительная роль в этом движении принадлежит многочисленным институтам гражданского общества, все более распространяющимся формам взаимодействия общественности и властей, таким как форумы, общественные обсуждения возникающих местных проблем, создание общественных палат, осуществление общественного контроля и др.

### §3. Общественные обсуждения и иные формы взаимодействия граждан и властных органов

*Форумы и общественные обсуждения возникающих проблем* являются одной из важных форм взаимодействия общественности и органов публичной власти.

Совместное обсуждение и взвешивание возможных гражданских инициатив, проектов нормативных правовых актов, вопросов управления с целью выработки направлений деятельности для достижения определенного результата, цели в зарубежной литературе получили название «общественная делиберация»<sup>230</sup>. В ходе таких делибераций обсуждаются разные точки зрения, происходит поиск компромиссных решений, вырабатываются и принимаются совместные осмысленные суждения и рекомендации.

Не на каждом форуме происходит процесс делиберации. Его отличие от обычных дискуссий или дебатов заключается в том, что участники внимательно слушают и слышат разные мнения, осознают противоречия, вызванные конфликтами ценностей, вырабатывают компромиссные решения.

<sup>229</sup> Система органов публичной власти: сб. науч. работ / сост., отв. ред. В. В. Комарова, В. В. Невинский. А. М. Осавелюк. Т. III. М.: РГ-Пресс, 2018. С. 317.

<sup>230</sup> Мэтьюз Д. Экология демократии: в поисках ведущей силы успешного будущего / пер. О. Ю. Фадиной, предисл. Д. В. Макарова. М.: Центр книги Рудомино, 2016. 240 с.

Как отмечает Д. Мэтьюз, принятие гражданами решения на основе делиберации уместно лишь для определенных видов проблем, например, «делиберация уместна в ситуации, когда решения еще не являются окончательными. Когда позиция уже определена, и лица, принимающие решения, нуждаются в общественной поддержке»<sup>231</sup>.

Можно привести немало примеров успешных общественных делибераций из практики Общественной палаты Тюменской области. На общественном обсуждении обращения некоммерческой организации «Зеленая планета» о создании вокруг г. Тюмени лесопаркового зеленого пояса высказывались разные (зачастую противоположные) мнения по этому вопросу, пришлось проводить повторное общественное обсуждение, на котором выработан компромиссный вариант определения размера зеленого пояса общей площадью 66 849 гектаров. Благодаря взвешенному рациональному обсуждению были выработаны разумные рекомендации органам власти. Общественной палатой в порядке законодательной инициативы внесен законопроект, который был принят Тюменской областной Думой.

Еще одно общественное обсуждение было проведено Общественной палатой Тюменской области. К сожалению, делиберационное обсуждение по вопросу строительства студенческого общежития в части лога речушки Тюменка не получилось. На этот раз бывшие партнеры по отстаиванию проекта создания лесопаркового зеленого пояса вокруг г. Тюмени стали непримиримыми оппонентами, готовыми превратить спокойное взвешенное обсуждение идеи студенческого кампуса в скандальное мероприятие, на котором криком отстаивалась противоположная позиция. Однако разумный компромисс, предложенный сторонниками строительства общежития, частично снизил градус эмоций. Голосованием большинством голосов приняты рекомендации об утверждении экспертного заключения специалистов в области экологии, биологии, градостроительства, гидрологии о возможности такого строительства. Кроме того, участниками общественного обсуждения принято обращение

---

<sup>231</sup> Мэтьюз Д. Экология демократии: в поисках ведущей силы успешного будущего / пер. О. Ю. Фадиной, предисл. Д. В. Макарова. М.: Центр книги Рудомино, 2016. С. 121–128.

к губернатору Тюменской области о проведении необходимых поэтапных работ по обустройству остальной части лога реки Тюменки.

### Неправительственные некоммерческие организации

Все более важное место среди форм участия граждан в осуществлении публичной власти занимают такие институты гражданского общества, как общественные объединения, некоммерческие организации, общественные палаты, общественные советы. Перечисленные субъекты гражданского общества составляют костяк общественного представительства, являющегося, по сути, разновидностью представительной демократии<sup>232</sup>. Через общественные представительные органы граждане участвуют в выработке органами государственной власти публично-властных решений, защите общественных интересов, оказании социальных услуг населению.

В последние десятилетия в Китае происходит бурное развитие *неправительственных организаций* (НПО). Только официально зарегистрированных НПО насчитывается около 500 тыс. Еще более 1,5 млн незарегистрированных<sup>233</sup>.

Китайское законодательство различает НПО, деятельность которых имеет целью общественную пользу, и те, которые созданы для иных целей. Закон КНР о пожертвованиях для социальной защиты населения присваивает общественно полезный статус двум категориям организаций: «организации общественного благосостояния» и «некоммерческие государственные учреждения общественного благосостояния»<sup>234</sup>. Согласно ст. 10 Закона, «общественно полезными организациями» являются установленные законом фонды, благотворительные организации и другие общественные организации, созданные

<sup>232</sup> Чеботарев Г. Н. Общественное представительство: моногр. М.: Юрист, 2017. С. 6–18.

<sup>233</sup> Hasmath R. China's NGOs Go Global [Electronic resource] / R. Hasmath // The Diplomat. 2016, 23 march. URL: <http://thediplomat.com/2016/03/chinas-ngos-go-global>

<sup>234</sup> Чжунхуа жэньминь гуньхэо гуни шиэ цзюаньцзэн фа = Закон Китайской Народной Республики о пожертвованиях для социальной защиты населения [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lowinfochina.com/display.aspx?id=6238&lib=low>



в целях содействия общественно полезным начинаниям. Статья 3 в качестве общественно полезных начинаний предусматривает:

— помощь при стихийных бедствиях, борьбу с нищетой, содействие инвалидам и малообеспеченным гражданам;

— образовательную, научную, культурную и здравоохранительную деятельность;

— охрану окружающей среды и строительство общественных сооружений;

— другие предприятия общественного блага, содействующие социальному развитию и прогрессу.

В качестве «некоммерческих государственных учреждений общественного благосостояния» законодательно закреплены образовательные, научно-исследовательские учреждения, учреждения здравоохранения, культуры, общественно-спортивные учреждения, учреждения социальной защиты населения и другие, занимающиеся общественно полезной деятельностью на некоммерческой основе.

Общественные организации оказывают помощь правительству в предоставлении государственных услуг. В Китае существуют тысячи частных детских садов, профессионально-технических учебных учреждений, высших учебных заведений, частных заведений, предоставляющих услуги в сфере науки и культуры, здравоохранения. Они не только расширяют сферу общественных услуг, но являются важным фактором участия людей в улучшении государственного управления и обеспечении инновационной деятельности<sup>235</sup>.

Вместе с тем государство, передав часть своих функций обществу, продолжает контролировать процесс развития гражданских инициатив. Это одна из характерных особенностей формирования гражданского общества в КНР<sup>236</sup>.

<sup>235</sup> Янчжен Шуан Основные результаты и перспективы развития общественных организаций Китая // Актуальные проблемы государственного управления. 2013. Т. 2, № 44. С. 230–233.

<sup>236</sup> Ганшин В. Г. Общее и частное в гражданском обществе Китая // Диалог культур в условиях глобализации: XI Междунар. Лихачевские науч. чтения, 12–13 мая 2011 г. СПб.: СПбГУП, 2011. Т. 1. Доклады. С. 456.

Как отмечает В. Г. Ганшин, предназначение НПО в КНР «не оппонировать власти в кардинальных, принципиальных вопросах, а дополнять, помогать, содействовать государству в решении им неотложных задач. Их функции, скорее, заключаются в том, чтобы обеспечивать твердую и сознательную поддержку населением планов партии и государства в привлечении внимания властей к общественно значимым и долгосрочным общественным темам, в обеспечении возможностей для граждан участия в общественной и политической жизни, в том числе на уровне принятия решений, в предоставлении, обсуждении и защите прав и интересов отдельных групп населения»<sup>237</sup>.

В целом законодательство, регулирующее деятельность НПО в Китае, постоянно совершенствуется. Как отмечается в литературе, если раньше в КНР существовали общественные организации, напрямую связанные с правительством, то теперь развился обширный неправительственный сектор, который хоть и находится под серьезным государственным контролем, стремится все к большей независимости от правительства<sup>238</sup>.

Многие НПО в Китае стали важным каналом расширения диалога с мировым сообществом. Одной из самых крупных и авторитетных общественных научных организаций Китая, объединяющей более трехсот тысяч представителей юридической профессии, является Китайское юридическое общество (China Law Society). Китайское юридическое общество — основной канал научного обмена по юридическим вопросам с зарубежными странами. Оно контактирует с более 700 юридическими исследовательскими органами, юридическими организациями и институтами из 100 стран и регионов<sup>239</sup>.

Прочные многолетние научные связи Китайское юридическое общество поддерживает, в частности, с Международным союзом юристов,

<sup>237</sup> Ганшин В. Г. На пути к гражданскому обществу. М.: Российская академия наук. Институт Дальнего Востока, 2004. С. 155.

<sup>238</sup> Семенов А. А. Особенности законодательства КНР об общественных организациях и НПО // Известия Иркутского гос. ун-та. Сер. «Политология. Религиоведение». 2017. Т. 20. С. 64.

<sup>239</sup> URL: <http://www.komek-advokat.kz/news/index.php?id=60&lang=eng>

являющимся правопреемником Союза юристов СССР. В июле 2006 г. состоялся официальный визит делегации Китайского юридического общества в Российскую Федерацию. В рамках визита в г. Москве был подписан меморандум о взаимном сотрудничестве между Китайским юридическим обществом и Международным союзом юристов. Подписанный сторонами меморандум стал логическим продолжением более пятнадцатилетнего профессионального сотрудничества и дружбы между общественными организациями. Г. Н. Чеботареву, являющемуся заместителем председателя Международного союза юристов, довелось участвовать в работе нескольких совместных круглых столов, конференций как в России, так и в КНР. Так, в 2007 г. в рамках мероприятий Года Китая в России состоялся семинар по вопросам административного права с участием делегации Китайского юридического общества на базе Тринадцатого арбитражного апелляционного суда и общественной организации Союза юристов г. Санкт-Петербурга.

Во время официального визита Китайского юридического общества в Москву в июне 2012 г. состоялись встречи делегации с руководством Международного союза юристов, а также в Арбитражном суде г. Москвы, институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Московской коллегии адвокатов «Межрегион», на которых обсуждались вопросы расширения сотрудничества между объединениями юристов КНР и РФ на уровне провинций, областей и республик<sup>240</sup>.

И это лишь немногие примеры из многолетней практики сотрудничества Китайского юридического общества с Международным союзом юристов, другими международными общественными организациями.

В Российской Федерации в структуре гражданского общества важное место занимает некоммерческий сектор. В 2018 г. Министерством юстиции РФ было зарегистрировано около 200 тыс. некоммерческих организаций. Основная часть НКО зарегистрирована в форме общественных организаций, автономных некоммерческих организаций,

<sup>240</sup> Отчет Координационного совета Международного союза юристов за 2017 г. М., 2013. С. 39–41.

некоммерческих фондов, учреждений, некоммерческих партнерств и объединений юридических лиц<sup>241</sup>.

С 2010 г. в законодательство РФ была введена новая категория — *социально ориентированные НКО*. В их числе больше всего организаций в области физической культуры и спорта, образования, просвещения, науки, патриотического, духовно-нравственного воспитания детей и молодежи, благотворительной деятельности. Кроме этого, в 2018 г. в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» выделена и такая группа, как социально ориентированные некоммерческие организации, оказывающие общественно полезные услуги населению<sup>242</sup>. Таким образом, в число НКО входят настолько разные организации, что обобщенные данные о зарегистрированных НКО, предоставляемые Росстатом РФ, не раскрывают картину реального положения и динамики развития некоммерческого сектора в различных сферах жизнедеятельности гражданского общества.

В этой связи Общественная палата РФ предложила реорганизовать систему статистического учета некоммерческого сектора с целью ранжирования некоммерческих организаций по категориям для того, чтобы показать реальные масштабы и направления их деятельности<sup>243</sup>. Сделать это необходимо для совершенствования законодательства об НКО, выработки понятных инструментов государственной поддержки некоммерческого сектора.

#### *Общественные палаты*

Важным звеном в структуре гражданского общества, обеспечивающим консолидацию общественных форм активности, в том числе их институционализацию, в последние годы являются общественные палаты РФ и субъектов РФ.

<sup>241</sup> Доклад Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2018 г. С. 62 [Электронный ресурс]. URL: <https://report2018.oprf.ru>

<sup>242</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>243</sup> Доклад Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2018 г. С. 65 [Электронный ресурс]. URL: <https://report2018.oprf.ru>

Общественные палаты субъектов Российской Федерации за время их существования с момента принятия Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»<sup>244</sup> стали консолидирующими центрами гражданской активности, ядром формирующейся региональной системы общественного контроля. Можно утверждать, что свое предназначение, сформулированное в Федеральном законе «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов РФ», «обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, защиты прав и свобод граждан, конституционного строя РФ и демократических принципов развития гражданского общества» Общественные палаты успешно выполняют.

На примере Общественной палаты Тюменской области такой вывод подтверждается следующими фактами:

— В палату были делегированы, а затем на конкурсной основе утверждены 102 наиболее авторитетных общественных деятеля — представители 73 общественных объединений, 10 некоммерческих организаций, 3 традиционных религиозных организаций, 10 национально-культурных автономий, 5 органов территориального общественного самоуправления. Если примерно подсчитать количество общественников, которых представляют члены Общественной палаты Тюменской области, это составит несколько десятков тысяч человек.

— При Общественной палате Тюменской области утвержден Координационный совет ветеранских и молодежных общественных организаций по развитию военно-патриотического воспитания. Одна из его задач — подготовка к празднованию 75-летия Победы в Великой Отечественной войне, оказание поддержки и помощи ветеранам, формирование у молодежи высоких духовно-нравственных качеств.

---

<sup>244</sup> Собрание законодательства РФ. 27.06.2016. № 26 (Ч. 1). Ст. 3852.

— Один из социальных проектов созданного и получившего качественное содержательное развитие Альянса СО НКО «Фестиваль соседей», позволяющий реально создавать предпосылки для самоорганизации жителей дворов, улиц, кварталов, вовлекать их в активную городскую жизнь, формировать местные сообщества.

— В связи с внесенными изменениями в федеральное законодательство и Избирательный кодекс Тюменской области Общественная палата участвовала в подборе и утверждении общественных наблюдателей на выборах Президента РФ. Общественной палатой Тюменской области на избирательные участки было направлено 1 тыс. 333 общественных наблюдателей.

— Общественная палата Тюменской области проделала масштабную разъяснительную, пропагандистскую и организационную работу по проведению на территории Тюменской области Национального конкурса «Великие имена России — международным аэропортам России». Победителем стал Д. И. Менделеев. Его слова звучат как наказ нам: «Для меня высшая или важнейшая и гуманнейшая цель всякой “политики” яснее, проще и осязательнее всего выражается в выработке условий для размножения людского»<sup>245</sup>.

— В числе первостепенных задач в деятельности общественных палат стало формирование системы общественного контроля. Так, решением Совета Общественной палаты Тюменской области были созданы группы общественного контроля в сферах здравоохранения, экологии, ЖКХ, социального развития, садоводства и огородничества. Разработаны регламентирующие их деятельность документы, подобраны, утверждены и обучены общественные инспектора и эксперты. При Общественной палате Тюменской области сформирован высококвалифицированный Научно-консультативный совет.

— Совместно с Уполномоченным по правам ребенка в Тюменской области проведены общественные проверки содержания, обучения и воспитания детей-сирот в детских домах и приемных семьях. Прошли проверки качества проведенного капитального ремонта в домах г. Тюмени и Тобольского района.

<sup>245</sup> Менделеев Д. И. К познанию России. М., 2002. С. 233.

— Осуществляется и общественный экологический контроль. Сформированная группа общественных экологических инспекторов совместно с органами власти контролирует, как работает комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами, включая ликвидацию свалок и рекультивацию территорий.

И конечно, главным направлением деятельности Общественных палат по-прежнему являются стратегические цели и задачи развития РФ на период до 2024 г., указанные в Указе Президента РФ от 19 июля 2018 г., которым определены 12 национальных проектов (программ), предусматривающих прорывное научно-техническое и социально-экономическое развитие РФ, увеличение численности населения страны, повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека.

В любом из основных направлений деятельности по достижению национальных целей, перечисленных в указе, общественные палаты ставят перед собой конкретные задачи участия в общем деле обеспечения прорыва в развитии России.

Как отмечается в специальном докладе Общественной палаты РФ ««Российский прорыв» и задачи гражданского общества», в деятельности общественных палат всех уровней должна последовательно реализовываться их миссия: общественные палаты — институты гражданского общества, обеспечивающие профилактику и корректировку решений, затрагивающих нравственные чувства, высоко значимые ценности россиян; экспертизу общественных последствий принимаемых решений законодательной и исполнительной властями. Общественные палаты призваны стать барьером как на пути безответственных популистских искушений, так и примитивного технократизма, не учитывающего нравственного и социально-политического измерения проводимых преобразований<sup>246</sup>.

<sup>246</sup> Проект Специального доклада ОП РФ ««Российский прорыв» и задачи гражданского общества». С. 24 [Электронный ресурс]. URL: <https://op.gov39.ru/docs/proekt-spetsialnogo-doklada-op-rf-rossiyskiy-proryv-i-zadachi-grazhdanskogo-obshchestva>

## ГЛАВА 6

### Участие общественности в государственном управлении в Индии: история и современность

§ 1. «Общественное участие» —  
важнейший элемент правового  
демократического государства в Индии

Участие граждан в деятельности органов государственного управления и принятии решений по государственным вопросам является важнейшей формой реализации принципа народного суверенитета. В связи с этим сам факт «вовлечения» общественности в сферу государственного управления (общественное участие) в политической и правовой науке традиционно рассматривается как основная черта правового демократического государства. Различные формы и способы общественного участия являются проявлением базовых принципов правового государства: публичность, открытость, взаимодействие с демократическими институтами, ориентация на общественную поддержку, цивилизованные формы разрешения социальных конфликтов и др.

В современном мире институт общественного участия выполняет ряд значимых функций:

- 1) контроль общества за деятельностью органов власти;
- 2) установление устойчивых контактов между органами государственного управления и гражданами;
- 3) выявление возникающих проблем и выработка идей по их разрешению;
- 4) создание условий для разрешения социальных конфликтов.

В международной практике сложился ряд моделей (типов) общественного участия, различающихся между собой степенью вовлеченности общественности в процесс принятия решений. Наиболее известный из них отражен в Кодексе рекомендованной практики гражданского участия в процессе принятия решений Совета Евро-



пы<sup>247</sup>. Однако конкретные формы и способы вовлечения граждан в управление государственными делами в конечном счете определяются уровнем общественного развития и цивилизационно-культурными традициями той или иной страны, спецификой ее политических и правовых институтов.

В структуре института общественного участия можно выделить ряд элементов:

1. Субъекты: гражданские активисты и созданные ими объединения.

2. Партнеры: органы государственного управления.

3. Объект: актуальная проблема (или проблемы), затрагивающая интересы людей и требующая решения.

4. Механизм: общественная самоорганизация и социальное партнерство.

5. Формы и методы: участие в деятельности общественных советов (палат), в общественных слушаниях и экспертизах, в прямых действиях (митинги, шествия, пикеты и т. д.), включая референдумы и сходы граждан.

6. Результат: оказание влияния на принятие конкретных решений по тем или иным насущным проблемам путем взаимодействия с органами государственного управления и как перспективный итог — становление и развитие гражданского общества.

Россия является одной из стран-участниц союза БРИКС, основанного в 2006 г. и включающего также Китай, Индию, Бразилию и Южно-Африканскую Республику. На протяжении последних десятилетий в государствах БРИКС идет активный процесс поиска новых моделей и практик управления, способных обеспечить более эффективные формы взаимодействия государства и общества. Также важную роль для этой группы стран играют проблемы «инклюзивного экономического роста и реализации принципа справедливости в пу-

<sup>247</sup> Кодекс рекомендованной практики гражданского участия в процессе принятия решений Совета Европы (принят Конференцией МНПО на заседании 1 окт. 2009 г.) [Электронный ресурс]. URL:<https://rm.coe.int/16802eedd4>

бличной политике»<sup>248</sup>. В силу наличия определенного политического и экономического сходства рассматриваемых государств для развития в России демократических институтов имеет большое значение изучение опыта прочих стран–участниц БРИКС, среди которых особое место занимает Индия.

Современную Индию часто называют «крупнейшей демократией мира». Одна из причин данной характеристики — высокий уровень развития институтов общественного участия и вовлеченности граждан в процесс управления страной. Истоки активного участия общественности в государственном управлении коренятся в исторически сложившихся особенностях религиозно-культурной традиции и социально-политической организации индийского общества, оказавших существенное влияние на формирование института общественного участия.

До середины XX в. на территории Индостана не существовало единого индийского государства, однако сложилась самобытная индийская цивилизация и ее структурообразующий компонент — религиозно-культурная традиция, нормативно-регулятивная основа которой была обращена на общество, а не на государство. Как отмечал известный отечественный востоковед Л. С. Васильев, традиционная Индия развивалась по модели «сильное общество — слабое государство»<sup>249</sup>, в силу чего именно социальные и тесно связанные с ними религиозные институты создавали прочный каркас устойчивости индийского общества и обеспечивали нормативно-регулятивную основу его воспроизводства. Многие исследователи отмечают гетерогенность, аморфность, разобщенность индийского социума или, как верно подметил российский индолог Ф. Н. Юрлов, наличие «чрезвычайно фрагментированного общества»<sup>250</sup>.

<sup>248</sup> Волкова А. В., Потапенко Т. Г. Политико-административные институты развития и перспективы инклюзивного роста: сравнительный анализ России и Индии // Политекс. 2015. № 2. С. 76.

<sup>249</sup> См.: Васильев Л. С. История Востока: в 2 т.: учебник по спец. «История». Т. 1. М.: Высш. шк., 1994. 495 с.

<sup>250</sup> Юрлов Ф. Н. Демократия и формирование многопартийной системы в Индии // Индия в глобальной политике: внутренние и внешние аспекты: материалы науч. семинара. М.: Институт востоковедения РАН, 2003. С. 168.

Исторически население Индостана было разделено на множество отдельных этнонациональных, конфессиональных и кастовых групп (джати)<sup>251</sup>. Подавляющее большинство населения страны традиционно составляют индусы, на современном этапе к ним относится 82,3% населения, 12,1% — мусульмане, 2,4% — христиане, 2% — сикхи, 0,7% — буддисты и 0,5% — джайны (одно из течений индуизма, позже трансформировавшееся в самостоятельную религию)<sup>252</sup>. При этом по своей природе индуизм характеризуется аполитичностью, полицентричностью, отсутствием ориентации на идею сильной государственной власти. Дж. Неру не раз отмечал, что «индуизм как вера расплывчат, аморфен, многосторонен...»<sup>253</sup>.

В условиях гетерогенности общества интегрирующим фактором выступало не государство, а господствующая религиозно-культурная традиция, регулировавшая нормы и проявления социально-политической активности. По словам Л. С. Васильева, «автономия и принципы саморегулирования в индийском обществе были настолько велики, что давление государства сверху слабо ощущалось снизу»<sup>254</sup>.

Слабость государства компенсировалась силой и устойчивостью индийской общины, в рамках которой складывались различные формы социального взаимодействия: джаджмани — система кругооборота услуг, связывающая между собой различные касты; панчяты — общинное самоуправление, на основе которой в независимой Индии сложилась система органов местного самоуправления; даана (донорство) — деятельность волонтеров по оказанию помощи пострадавшим от природных катастроф<sup>255</sup> и т. д. Таким образом, в традиционной Индии различные формы проявления общественного участия регу-

<sup>251</sup> В последний раз официальные данные о числе каст были опубликованы в 1931 г. (3000 каст).

<sup>252</sup> Ключев Б. И. Религия и конфликт в Индии. М., 2002. С. 8.

<sup>253</sup> Неру Дж. Открытие Индии. М., 1989. Кн. 1. С. 114; Васильев Л. С. История Востока: в 2 т. Т. 1. М.: Высш. шк., 2001. С. 308.

<sup>254</sup> Васильев Л. С. История Востока: в 2 т. Т. 2. М.: Высш. шк., 2001. С. 502.

<sup>255</sup> Койсина М. Д. Развитие гражданского общества в странах Азии и Индии // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 4. С. 41–48.

лировались не государством, а религиозными нормами и культурной традицией.

Новые элементы в развитие гражданских отношений в Индии принес период английского колониального господства (Британский радж (1757–1947)). Относительно продолжительное развитие капитализма в рамках системной связи «метрополия–колония» было одним из источников формирования основ гражданского общества в независимой Индии. Вместе с британским колониализмом и сопутствующим ему процессом буржуазной модернизации в Индии появляется западный (рационалистический) тип бюрократии как исторический вид организации власти. Институциональные реформы, проведенные в период 1860–1880-х гг., повысили роль местной государственной бюрократии из числа «туземных джентльменов», составивших ядро Индийской гражданской службы. В результате появляется новое поприще для проявления социальной активности модернизирующихся слоев индийской элиты — сфера государственного управления.

Одним из факторов формирования института общественного участия в колониальной Индии стало развертывание национально-освободительного движения, способствовавшее втягиванию в общественно-политическую жизнь широких слоев населения. Во второй половине XIX — начале XX вв. в Индии было создано большое количество индусских общественных организаций: «Брахмо Самадж» (общество Брахмы), «Арья самадж», «Раштрия сваямсевак сангх» и др.<sup>256</sup>, выдвигающих лозунги религиозного возрождения и «Хинду Раштра» (создания на территории Индостана независимого индусского государства)<sup>257</sup>. Одновременно на основе идей «мусульманской нации» и создания отдельного исламского государства индийские мусульмане начинают создавать свои общинные партии и организации, такие как Национальная мусульманская ассоциация и Мусульманская лига. Лозунг «единство в многообразии», обращен-

<sup>256</sup> Юрлов Ф. Н., Юрлова Е. С. История Индии. XX век. М.: Институт востоковедения РАН, 2010. С. 92.

<sup>257</sup> Мезенцева О. В. Роль индуизма в идеологической борьбе в современной Индии. М.: Наука, 1985. С. 76.

ный ко всем индийцам без разделения на касты и конфессии, выдвинул созданный в 1885 г. Индийский национальный конгресс (ИНК).

Правовой основой деятельности данных организаций стали Закон о регистрации индийских обществ (Societies Registration Act), принятый в 1860 г., но продолжающий действовать и в современной Индии, и Закон индийских трастов 1882 г. (The Indian Trust Act). Закон о регистрации индийских обществ предусматривает регистрацию литературных, научных, благотворительных и иных обществ<sup>258</sup>. Закон индийских трастов направлен на регламентацию прав частных фондов и доверенных лиц<sup>259</sup>.

Что касается сферы государственного управления, то в 1919 г. английский парламент принимает Акт о Правительстве Индии, расширивший формы политического участия индийцев в системе колониального управления<sup>260</sup>. По мнению индийского правоведа М. П. Шарма, закон «открыл новую главу» в истории ее конституционного развития, начав процесс постепенной передачи власти в стране индийцам<sup>261</sup>. По этому закону были учреждены две законосовещательные и частично выборные палаты: Государственный совет и Законодательное собрание.

В 1935 г. принимается новый Закон об управлении Индией, носивший характер конституционного акта<sup>262</sup>. Закон способствовал становлению институтов парламентской демократии, формированию центральной и провинциальной легислатур, открыл доступ к власти (хотя и в ограниченном размере) представителям местных имущих слоев. Данные законы были призваны переключить общественную

<sup>258</sup> Societies Registration Act [Electronic resource]. URL: [https://indiacode.nic.in/handle/123456789/2262?view\\_type=browse&sam\\_handle=123456789/1362](https://indiacode.nic.in/handle/123456789/2262?view_type=browse&sam_handle=123456789/1362)

<sup>259</sup> The Indian Trust Act [Electronic resource]. URL: [https://indiacode.nic.in/handle/123456789/2327?view\\_type=search&sam\\_handle=123456789/1362](https://indiacode.nic.in/handle/123456789/2327?view_type=search&sam_handle=123456789/1362)

<sup>260</sup> Акт о Правительстве Индии 1919 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=558>

<sup>261</sup> Шарма М. П. Государственный строй Индийской Республики. М., 1958. С. 32.

<sup>262</sup> Конституционное развитие: Республика Индия (Бхарат) [Электронный ресурс]. URL: <https://all-sci.net/pravo-zarubejnyih-konstitutsionnoe/konstitutsionnoe-razvitie-94863.html>

активность индийцев в безопасное для британских колонизаторов русло — в сферу легальной политической борьбы — и тем самым способствовать формированию таких каналов общественно-политического участия, как выборность и парламентаризм.

Таким образом, проводимые англичанами модернизационные реформы объективно стимулировали процесс становления модели неклассического (т. е. существующего в рамках господства традиционных отношений) гражданского общества в Индии. Характерной особенностью данного процесса было то, что он носил верхушечный характер, осуществлялся по инициативе колониальной администрации и был ориентирован на приобщение туземной элиты к европейским ценностям.

В то же время руководство Индийского национального конгресса во главе с Дж. Неру понимало, что добиться полной независимости можно только при помощи широкого массового движения. Формой организации такого движения стала сатьяграха — организация массовых ненасильственных действий, включавшая в себя тактику несотрудничества и гражданского неповиновения. Ее идеологом и организатором был крупнейший религиозный реформатор и признанный лидер национально-освободительного движения Индии М. К. Ганди. На основе тактики ненасильственных действий в 1920–30-е гг. происходит постепенное втягивание широких слоев индийского населения в антиколониальную борьбу и складываются различные формы и виды общественного участия: бандхи (массовые шествия), харталы (сидячие забастовки), сатьяграха (акции гражданского неповиновения) для оказания давления на колониальную администрацию под лозунгами свадеши (достижения экономической самостоятельности) и свараджа (борьбы за независимость)<sup>263</sup>. Одновременно по инициативе лидеров ИНК из гражданских активистов формируется корпус волонтеров Конгресса, ставших организаторами массовых кампаний.

Таким образом, в колониальный период институты общественного участия в Индии формировались во многом «сверху», под воздействи-

---

<sup>263</sup> Горев А. В. Махатма Ганди. М., 1986.

ем индийской политической элиты, лидеры которой, с одной стороны, боролись с англичанами, а с другой — позаимствовали у них систему парламентской демократии и разделения властей (так называемая «вестминстерская система»). В условиях господства традиционного социально-экономического базиса в колониальной Индии развернулся процесс политической социализации и появления различных форм социально-политического участия широких слоев населения. В этих условиях, по словам известного индолога А. Г. Володина, «динамика политических отношений подталкивала развитие отношений гражданских»<sup>264</sup>. Также в процессе противостояния британскому колониализму стала формироваться индийская гражданская нация и складываться индийская национальная идентичность. На этой основе в Индии начинается формирование «неклассической» модели демократии и гражданского общества<sup>265</sup>.

После Второй мировой войны Великобритания согласилась предоставить Индии независимость, и 18 июля 1947 г. британским парламентом был принят соответствующий закон, создававший два независимых доминиона — Индию и Пакистан<sup>266</sup>. В независимой Индии можно выделить два основных этапа в процессе развития различных форм социальной активности и общественного участия в государственном управлении. Они соответствуют двум основным этапам развития индийской государственности: первый этап охватывает период с момента достижения независимости в 1947 г. по 1990 г.; второй — с начала 1990-х гг. по настоящее время.

Возникшее после получения Индией независимости национальное государство стало важнейшим инструментом политической (формирование парламентской демократии и гражданского общества)

---

<sup>264</sup> Володин А. Г. Становление гражданского общества и партийно-политической системы: опыт Индии // *Контуры глобальных трансформаций: Партийно-политические системы в современном мире: политика, экономика, право*. 2018. № 3. С. 141.

<sup>265</sup> *Политические системы и политические культуры Востока* / под ред. проф. А. Д. Воскресенского. 2-е изд., перераб. и доп. М.: АСТ: Восток-Запад, 2007. С. 524.

<sup>266</sup> Басу Д. Д. *Основы конституционного права Индии*. М., 1986. С. 30–52.

и социально-экономической (складывание госсектора в экономике, система пятилеток, планирование, аграрная реформа) модернизации. Правительство во главе с премьер-министром Дж. Неру осознало роль гражданского общества в модернизации страны. Первый пятилетний план социально-экономического развития содержал установку на учет мнения организаций гражданского общества и координацию действий с ними. Развитие различных форм и видов общественного участия также стимулировалось «сверху», при самом активном участии со стороны государства.

В итоге в 1960–70-е гг. в Индии наблюдались рост и диверсификация различных некоммерческих организаций. Основные задачи, которые ставили перед собой эти организации: решение проблем гражданских свобод, образования, здоровья, защиты окружающей среды. Так, в 1958 г. по инициативе правительства была создана организация Association for Voluntary Agencies for Rural Development (AVARD) как консорциум основных волонтерских организаций<sup>267</sup>.

Ключевым событием первого этапа стало принятие в 1950 г. Конституции Индии (действующей и в настоящее время). В результате были постепенно институционализированы, т. е. получили конституционно-правовое закрепление, институты формирующегося гражданского общества. Наиболее важные характерные черты индийской конституции: юридическое закрепление суверенитета Индийской республики; провозглашение весьма широкого, с учетом индийской специфики, круга прав, свобод и обязанностей граждан, служащего одной из основ либерального политического режима в стране; установление парламентарной республики; утверждение специфической федеративной формы политико-территориального устройства, учитывающей национально-языковые особенности населяющих страну народов<sup>268</sup>.

<sup>267</sup> Койсина М. Д. Развитие гражданского общества в странах Азии и Индии // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 4. С. 41–48.

<sup>268</sup> Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2003 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/india/india--r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/india/india--r.htm)



В соответствии с Конституцией был установлен принцип равноправия граждан перед законом, запрещалась дискриминация по мотивам религиозной, расовой, кастовой принадлежности, пола и места рождения. Установление принципа юридического равенства было призвано обеспечить определенные гарантии и привилегии для групп населения, традиционно являвшихся объектом дискриминации и признанных государством отсталыми<sup>269</sup>. Также Конституция закрепила светский характер государства, усиленный изменением преамбулы Основного закона после принятия в 1976 г. 42-й поправки.

Конституция устанавливает принцип свободы объединения, в соответствии с которым в стране могут создаваться различные партии и организации. В Основном законе декларируются основные политические права, в том числе свобода слова, печати, собраний, и личные свободы граждан Индии. В ч. 3 Конституции выделены как наиболее значимые «Основные права», в исчерпывающий перечень которых были помещены прежде всего политические (ст. 19) и личные права (ст. 20–22). В соответствии со ст. 32 Конституции, в случае нарушения этих прав граждане могут обращаться непосредственно в Верховный суд для их восстановления в принудительном порядке<sup>270</sup>. В Конституции подтверждалось, что ранее созданное право продолжает действовать, хотя Верховный суд Индии определил, что британские акты применяются, если не противоречат национальному суверенитету.

Таким образом, в демократических нормах и принципах Конституции нашел свое выражение «сложносоставной характер современного индийского общества — с его многообразием частных интересов и форм общественного участия... транслирующей в публичную сферу политических отношений все многообразие частных интересов»<sup>271</sup>.

<sup>269</sup> См.: Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. проф. В. В. Махлаков. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2003 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/india/india--r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/india/india--r.htm)

<sup>270</sup> Кашкин С. Ю. Конституционное развитие Индийской республики. М.: Юристъ, 1994. С. 65.

<sup>271</sup> Володин А. Г. Становление гражданского общества и партийно-политической системы: опыт Индии // Контуры глобальных трансформаций: Партийно-

Принятие Конституции способствовало закреплению в индийской политико-правовой культуре феномена «живой демократии», поддерживающей традиции плюрализма, которые в прошлом способствовали сглаживанию социальных противоречий в обществе без применения насилия, а в настоящем позволяли оперативно выявлять и разрешать проблемы, возникающие в различных сферах жизни общества. Как отмечает М. А. Штатаина, «основой формирования индийской демократии стал метод управления через консенсус (rule by consensus) и согласование (accommodation)»<sup>272</sup>. «Живая демократия» позволяла выстраивать баланс между выражением частных (общественное участие) и общегосударственных (сфера публичной политики и управления) интересов, соединять принципы общеиндийского федерализма с децентрализацией на уровне региональной и местной автономии.

Важным достижением первого этапа (1950–1980) стало создание в Индии основных институтов и структур гражданского общества. На сегодня Индия по накопленному за десятилетия потенциалу и степени воздействия вышеназванных институтов на политику государства не имеет себе равных не только среди стран — бывших колоний, но и на всем пространстве развивающегося мира<sup>273</sup>. Благодаря гарантированной Конституцией и защищенной законом свободе деятельности в Индии сложились и активно действуют множество организаций «третьего сектора» или НКО, представляющих разные группы и слои населения. Возросли их численность и влияние на политическую и социально-экономическую жизнь общества. По оценкам специалистов, в Индии сегодня насчитывается более 1,2 млн общественных объединений<sup>274</sup>.

---

политические системы в современном мире: политика, экономика, право. 2018. № 3. С. 139.

<sup>272</sup> Штатаина М. А. Административные реформы в Индии // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2019. № 1. С. 166.

<sup>273</sup> Белокреницкий В. Я., Куценков А. А. Очерки гражданского общества Индии. Ч. I. М.: ИВ РАН, 2017. 196 с.; Ч. II. Гражданское общество: организации и движения. М.: ИВ РАН, 2018. 280 с.; Ч. III. «Суверенное право народа» и легитимность власти. М.: ИВ РАН, 2018. 212 с. // Восток. Афро-Азиатские общества: история и современность. 2019. Вып. 1. С. 223.

<sup>274</sup> Куценков А. Индия: роль негосударственных организаций в решении социальных проблем // Азия и Африка сегодня. 2007. № 6. С. 11.

Это профсоюзные, крестьянские, молодежные, женские организации, культурные, научно-технические и иные ассоциации<sup>275</sup>.

С начала 1990-х гг. в условиях развертывающихся в мире процессов глобализации и информационной революции многие развивающиеся страны, включая Индию, начали проведение комплексных административных реформ на основе концепции «Нового публичного менеджмента». Основная идея данной концепции заключается в том, что управление — это результат взаимодействия и совместных действий различных акторов: органы государственного и местного управления, бизнес-структуры, институты гражданского общества, каждый из которых руководствуется своими интересами и ценностями. Причинами перехода к новой модели менеджмента стали явная неспособность государственных учреждений в условиях развития IT-технологий на должном уровне принимать управленческие решения и оказывать качественные услуги гражданам, а также появление новых методов и технологий общественного участия: электронная (цифровая) демократия, электронное участие, «гражданские конференции»<sup>276</sup> и т. д.

Для проведения комплексных административных реформ правительством Индии в 2004 г. была сформирована вторая комиссия по административным реформам, представившая 15 докладов, связанных с переходом страны к практике «нового публичного менеджмента». Эти процессы обусловили наступление нового этапа в развитии институтов гражданского общества и системы общественного участия, для которого характерны следующие особенности:

— демократизация (институционализация различных политических партий, развитие политической конкуренции, процессы массовой политизации, усиление судебной власти);

<sup>275</sup> Юрлов Ф. Н., Юрлова Е. С. История Индии. XX век. М.: Институт востоковедения РАН, 2010. С. 55.

<sup>276</sup> Технология вовлечения граждан в принятие общенациональных решений под названием «гражданское жюри» была предложена в 1974 г. некоммерческой организацией Джефферсон Центр (США). Позднее была разработана близкая по содержанию технология «гражданских конференций». Сегодня этот метод широко используется во многих странах, включая Индию.

— децентрализация (сужение сферы государственного контроля, укрепление органов местного самоуправления, наделение их большими ресурсами и полномочиями);

— государственно-частное партнерство (разрешение на участие частного сектора в процессах предоставления государственных услуг, развитие конкуренции);

— внедрение электронных услуг и электронного участия (обеспечение большей прозрачности и информативности административных операций как фактора повышения роли граждан в обеспечении эффективного управления).

К началу XXI в. в Индии сложились партнерские отношения между государством и активно развивающимися структурами гражданского общества. В настоящее время в стране существуют разнообразные формы и способы участия граждан в управлении государством:

1. Разработка и реализация идей электронной демократии: электронного правительства (e-government) и электронного участия. В основе лежат активное развитие и внедрение информационно-коммуникативных технологий в систему государственного управления.

2. Проведение общественных консультаций и экспертиз, а также публичных слушаний.

3. Взаимодействие НКО и государства, организация и осуществление ими совместных программ. При этом НКО выступают как защитники прав, лоббирующие интересы тех или иных сообществ и социальных групп.

4. Важным инструментом общественного участия в государственном управлении является деятельность выборных органов местного самоуправления: городских корпораций (в мегаполисах) и муниципалитетах и панчаятов — в сельской местности.

## §2. Разработка и реализация идей электронной демократии

Широкое внедрение в Индии с начала 2000-х гг. информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в систему предоставления государственных услуг создало возможности для реализации идеи

электронной демократии, в том числе для более активного участия граждан в управлении государством через систему электронного правительства. По мнению многих исследователей, разработка и реализация концепции электронного правительства (e-government) выступает наиболее заметным и эффективным способом использования ИКТ в публичной сфере, способствует росту различных форм взаимовыгодного сотрудничества государственных и частных акторов<sup>277</sup>.

Представления об электронной демократии в Индии в большей степени сводятся к реализации принципов электронного правительства. Инициативы по его созданию выдвигали как органы власти, так и организации «третьего сектора» (гражданского общества) и бизнеса. Для трех групп участников система электронной демократии имеет разное значение: *для гражданского общества* приоритетно закрепление их потребностей с помощью норм и прав, которые относятся к электронному правительству; *для бизнеса* — повышение доступности правительственных ресурсов с помощью информационно-коммуникационных технологий; *для органов власти* — привлечение граждан к участию в политической жизни страны.

Идеи электронной демократии в Индии развиваются в двух направлениях:

— внедрение ИКТ в сферу государственного управления, в частности предоставления государственных услуг;

— законодательное закрепление (по инициативе граждан) создания информационных ресурсов, с помощью которых можно получить доступ к открытым данным.

С 2004 г. Правительство Индии начало реализацию программы по внедрению электронных услуг в различных государственных департаментах, что позволило ускорить предоставление государственных услуг, упростить административные процедуры, повысить прозрачность административных операций. Закон о праве на информацию, принятый в 2005 г., расширил доступ граждан к правительственным

<sup>277</sup> Волкова А. В., Потапенко Т. Г. Политико-административные институты развития и перспективы инклюзивного роста: сравнительный анализ России и Индии // Политекс. 2015. № 2. С. 74–86.

данным<sup>278</sup>. Распространению необходимой информации также способствует практика проведения регулярных встреч представителей органов государственного управления с населением. Многие департаменты размещают информацию о своей деятельности и о предоставлении государственных услуг на сайтах в сети «Интернет», а также путем рассылки электронных сообщений и посредством интернет-приложений.

Однако в процессе реализации идей электронной демократии возникли определенные проблемы, вызванные следующими причинами:

1. Индия — государство, на территории которого проживает в основном сельское население, что создает проблему с распространением и определением мест доступа к государственным услугам.

2. Низкий уровень грамотности населения вызывает необходимость разработки модуля по оказанию помощи в предоставлении доступа к электронным государственным услугам различным категориям граждан.

3. Недостаточная плотность телекоммуникационных сетей в Индии создает сложности с предоставлением всех государственных услуг посредством системы электронного правительства.

4. Наличие большого количества языков и диалектов в сельских областях страны требует разработки такой системы предоставления электронных услуг, которая должна быть доступна для граждан, разговаривающих на любых местных языках. Однако возникает ряд сложностей, связанных с ограничениями доступности сетевой поддержки информационно-коммуникационных технологий на языках, распространенных в государстве.

5. Сложности в реализации системы электронного правительства в Индии также связаны с низким уровнем доверия населения к государственной власти и ограниченными возможностями по реальному

---

<sup>278</sup> Волкова А. В., Потапенко Т. Г. Политико-административные институты развития и перспективы инклюзивного роста: сравнительный анализ России и Индии // Политекс. 2015. № 2. С. 74–86.

обеспечению участия граждан в управлении, прежде всего, наиболее отсталых слоев, составляющих основную часть населения страны.

### §3. Основные формы взаимодействия гражданского общества и государства в Индии

*Проведение общественных консультаций и экспертиз,  
а также публичных слушаний*

Индийская система исходит из необходимости обеспечить конструктивное сотрудничество граждан с государством через привлечение институтов гражданского общества как институтов посредничества при оказании социально значимых услуг; дополнение роли государства как основного субъекта социального действия привлечением социально активных граждан к обсуждению и реализации локальных государственных проектов; организацию и мобилизацию местных сообществ, прежде всего, для обеспечения доступа граждан к гарантированным законом правам и их реализации. При этом институты гражданского общества стремятся сохранить свою независимость и автономию, не отождествляя себя с государственным агентством или ведомством.

Консультативные заседания с участием граждан, организуемые теми или иными государственными ведомствами, могут проводиться на различных этапах реализации государственных проектов. Любые изменения проектов должны обсуждаться с гражданами, их избранными представителями, представителями институтов гражданского общества с целью учета мнения всех общественных групп относительно необходимости и содержания вносимых изменений. Консультации могут проводиться как через сеть «Интернет», так и в очной форме. При этом граждане могут принимать непосредственное участие в принятии решений, в том числе на этапе планирования в самых различных областях, включая градостроительство на любой его стадии.

В качестве примера можно привести положения Конституции, предусматривающие создание функциональных децентрализованных органов в форме специальных комиссий, таких как Финансовая ко-

миссия, решающая вопросы распределения налоговых поступлений между центром и штатами (ст. 280); Союзная комиссия публичной службы, организующая вступительные экзамены для кандидатов на должности гражданской службы; национальные комиссии по делам женщин, меньшинств, каст, племен (ст. 315–323)<sup>279</sup>. Сложившаяся практика работы комиссий предполагает привлечение к их работе представителей «третьего сектора», проведение общественных экспертиз и слушаний для выявления и учета мнения населения на местах, т. е. является наглядным проявлением функционирования механизма общественного участия.

*Взаимодействие НКО и государства, организация  
и осуществление ими совместных программ*

В Индии, как и в других развивающихся странах, основу гражданского общества составляет разветвленная сеть различных негосударственных общественных организаций. Свою деятельность эти организации направляют на защиту прав человека, на решение общественно значимых задач, способствуют вовлечению в общественную жизнь громадного массива населения. Однако, в отличие от западных стран, в основе формирования гражданского общества в Индии лежит не индивидуальная самоорганизующаяся личность, а личность, мотивируемая групповым интересом. Вследствие отсутствия устойчивых исторических демократических традиций в развивающихся странах велика роль связи гражданского общества с государством, которое оказывает сильное влияние на процесс его формирования и развития.

Все многообразие НКО и связанных с ними институтов общественного участия современной Индии можно разделить на две группы: «массовые» и «народные»<sup>280</sup>. Данные термины относительны, поскольку в обеих группах принимают участие народные массы. Отли-

<sup>279</sup> Штатина М. А. Административные реформы в Индии // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2019. № 1. С. 172.

<sup>280</sup> Данную классификацию предложил ведущий российский индолог А. А. Куценков.



чия между ними состоят в том, что «массовые» движения подчинены государству или аффилированы с какой-либо политической организацией, а «народные» — независимы, сами определяют направления деятельности и отношение к общественно-политическим явлениям<sup>281</sup>. К последним относятся организации традиционного типа: кастовые, клановые, общинные и т. п. Например, традиционные органы самоуправления, действующие на основе обычного права — панчаяты-кхалпы. Такого рода дуализм особенно хорошо просматривается на местном уровне, где сосуществуют официальные и неофициальные центры власти и влияния.

По оценкам специалистов, в Индии сегодня насчитывается более 1,2 млн общественных объединений<sup>282</sup> (включая волонтерские организации на локальном, национальном и международном уровнях)<sup>283</sup>. Около 40% организаций — благотворительные и занимаются проблемами населения, находящегося за чертой бедности.

Индийское законодательство подразделяет НКО на три категории: благотворительные организации, общества, секция 25 компаний (закон «О регистрации индийских обществ» 1860 г. и закон «О подоходном налоге» 1961 г.<sup>284</sup>). Благотворительные организации являются субъектом закона «О благотворительных трастах (обществах)», принятого в 1976 г., и в дополнение к федеральному ведомству находятся под управлением государственного комитета по благотворительности. Государство предлагает несколько форм налоговых льгот для НКО в соответствии с законом «О подоходном налоге».

Начиная с 1990-х гг., НКО и государство осуществляют совместные программы, организуются несколько форумов по взаимодействию

<sup>281</sup> Куценков А. А. Очерки гражданского общества Индии. Ч. I. М.: ИВ РАН, 2017. С. 115.

<sup>282</sup> Куценков А. Индия: роль негосударственных организаций в решении социальных проблем // Азия и Африка сегодня. 2007. № 6. С. 11.

<sup>283</sup> Койсина М. Д. Развитие гражданского общества в странах Азии и Индии // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 4. С. 41–48.

<sup>284</sup> Закон «О подоходном налоге» 1961 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.incometaxindia.gov.in/pages/acts/income-tax-act.aspx>

НКО и государства. Основной площадкой такого сотрудничества стала Плановая комиссия, организованная в 2000-е гг. как платформа диалога между НКО и государством. Во второй половине 1990-х гг. был создан Совет по продвижению народных инициатив и сельских технологий, который наиболее эффективным образом позволял объединять усилия НКО по борьбе с бедностью. Сферы интересов НКО и государства совпадали в областях помощи разным сообществам, усиления демократических институтов, решения проблем доступа нуждающихся слоев населения к медицинским и образовательным услугам. Государство создало несколько структур, чтобы осуществлять финансовую поддержку деятельности НКО, главной из которых стал Центральный совет по социальному обеспечению. Однако в таких условиях для НКО возникла опасность попадания в зависимость от государства и потери своей автономии.

Одной из проблем взаимодействия НКО и государства в Индии является создание новой и обновление устаревшей правовой базы деятельности некоммерческих организаций, прежде всего изменение процедуры регистрации на основе закона 1860 г. «О регистрации индийских обществ».

Также в Индии отсутствует единая в масштабах страны система законодательства, регулирующая процесс создания и деятельности организаций «третьего сектора». В каждом штате действуют свои нормативные акты, что зачастую ведет к злоупотреблению полномочиями, непрозрачности и неподотчетности в работе НКО.

#### §4. Деятельность выборных органов местного самоуправления

Важнейшим источником формирования в Индии гражданского общества и одновременно инструментом общественного участия в государственном управлении стали выборные органы местного самоуправления: городские корпорации (в мегаполисах) и муниципалитеты, а также панчаяты в сельской местности. По мнению историков, еще в эпоху Древней Индии сложилась традиционная сельская община,

центральным институтом которой были панчаяты (советы старейшин, избираемые деревенским собранием, в которое входили все собственники земли). Что касается органов городского самоуправления, то первые муниципальные корпорации появляются в Индии на рубеже XVII–XVIII вв. Так, в Бомбее и Калькутте они были созданы в 1726 г., правда, их деятельность не имела правовой основы.

Конституционно-правовое закрепление система местного самоуправления получила только в независимой Индии, однако это произошло не сразу. В первые годы после получения Индией независимости главной задачей было сохранение единства и целостности государства, которым угрожали этнические и религиозно-общинные конфликты. В связи с этим основное внимание руководство страны уделяло организации и укреплению власти и управления на федеральном уровне. Характерно, что в первой редакции Конституции положения, касающиеся вопросов самоуправления на местах, носили рекомендательный характер и не наделяли органы местного самоуправления конституционным статусом<sup>285</sup>.

Формирование системы местного самоуправления в независимой Индии осложнялось проблемами, с одной стороны, общими для освободившихся стран Востока: высокий уровень поляризации общества, политическая неграмотность большинства населения, огромное количество людей, живущих за чертой бедности, сильная централизация власти, а с другой — специфическими для Индии: многонациональный состав населения и варново-кастовый принцип организации индийского общества<sup>286</sup>.

Долгое время местное самоуправление в независимой Индии не имело возможностей для полноценного развития. Органы местного

---

<sup>285</sup> Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2003 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/india/india--r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/india/india--r.htm)

<sup>286</sup> Плешова М. А. Представительная демократия в Индии: эволюция местного самоуправления // Экономическое, социальное и политическое развитие Индии (1947–1987 гг.). М.: Наука, 1989. С. 159–190.

самоуправления фактически бездействовали, осуществляя неэффективную деятельность, страдали от недостаточного финансирования, чрезмерного бюрократизма, контроля со стороны федерального центра и правительства штата<sup>287</sup>. Последнее нередко злоупотребляло своим правом временного приостановления деятельности и роспуска органов местного самоуправления, поскольку отсутствовали какие-либо защитные конституционные механизмы в данном отношении. Все это привело к тому, что в 1980-е гг. в Индии активно практиковалось прямое государственное управление на местах. К тому же в постколониальный период в стране сложились две системы самоуправления: городское строилось на основе заимствования англо-саксонской модели, а сельское носило более традиционный и иерархичный характер и опиралось на нормы обычного права.

Так, в рамках первой системы функционировали новые панчаяты, созданные в независимой Индии на основе действующего законодательства, а в рамках второй — традиционные органы самоуправления, действующие на основе обычного права (панчаяты-кхапы). Попытка национального государства заменить их новыми панчаятами во многих штатах Индии не удалась. Отступив на время, кхапы постепенно возродились и, во многом дублируя официальные местные органы, выполняют ряд социальных и экономических функций в сфере поддержания порядка, строительства, социальной помощи, храмовой деятельности и др. Новые панчаяты представляют модернизирующее начало, а традиционные — консервативное<sup>288</sup>, вследствие чего между формальными и неформальными центрами власти нередко возникают конфликты.

Однако дальнейшее социально-экономическое и политическое развитие Индии не могло быть успешным без активного участия сельского населения, составляющего около 75% всего населения страны. Эта потребность заставила правительство расширить круг вопросов, входящих в компетенцию панчаятов, и провести их демократизацию, чтобы привлечь широкие слои сельского населения к государствен-

<sup>287</sup> Емельянова Н. Н. Развитие муниципальной системы управления в современной Индии: политологический аспект: дис. ... канд. полит. наук. М., 2011. 154 с.

<sup>288</sup> Там же. С. 96.

ному управлению. В конце 1950-х гг. был дан старт амбициозному политико-экономическому проекту «Программа общинного развития», осуществлять который предполагалось путем активного привлечения граждан на местах<sup>289</sup>. Однако из-за экономических затруднений и отсутствия необходимой правовой базы правительство не смогло уделять должного внимания нуждам органов местного самоуправления, что привело к развитию антидемократических тенденций<sup>290</sup>.

Лишь с конца 1980-х гг. начинается движение за наделение институтов местного самоуправления конституционным статусом. В 1992 г. были приняты поправки к Конституции, которые обязали власти в штатах регулярно, через каждые пять лет, проводить выборы в деревенские панчаяты и муниципалитеты. С 1993 г. определен четкий порядок обязательных выборов во все панчаяты. В них резервируются места для представителей официально зарегистрированных каст и племен (в соответствии с их долей в составе населения данной местности) и для женщин (не менее трети мест)<sup>291</sup>.

Особенность демократической системы в Индии нашла проявление в законодательном обеспечении представительства низших слоев общества (зарегистрированных каст и племен) в парламенте и законодательных собраниях штатов путем введения для них соответствующих квот в этих органах. В итоге в 1992 г. были приняты 73-я и 74-я поправки к Конституции, в отношении сельского и городского самоуправления соответственно, содержащие важнейшие положения для функционирования местного самоуправления в правовом и демократическом русле<sup>292</sup>.

---

<sup>289</sup> Кудрявцев М. К. Община и каста в Хиндустане. М.: Наука; Глав. ред. восточ. лит., 1971. 284 с.

<sup>290</sup> Плешова М. А. Демократия в Индии. Проблемы местного самоуправления. Институт востоковедения РАН. М.: Наука, 1992. 192 с.

<sup>291</sup> Лунев С. И. Эволюция политической системы и политической культуры Индии // Модернизация и демократизация в странах БРИКС: сравнительный анализ / И. М. Бусыгина [и др.]. М.: Аспект Пресс, 2014. 347 с.

<sup>292</sup> Гарькавиченко О. Ю. Местное самоуправление в Республике Индия: история и современность // Экономика, политология, право. 2017. № 1 [Электронный ресурс]. URL: <http://ecopollaw.ru/ru/2017/1/3>

Тем не менее, обе системы сельского и городского самоуправления обладают рядом существенных черт, благодаря которым могут быть названы полноценными системами местного самоуправления. К этим чертам относятся: 1) конституционный статус (благодаря принятию 73-й и 74-й поправок к Конституции Индии); 2) достаточный объем функций и полномочий; 3) необходимое количество финансовых ресурсов; 4) эффективная система финансового менеджмента; 5) уменьшенный государственный контроль и демократическая структура.

На современном этапе развития индийской системы местного самоуправления можно выделить три ключевых тенденции:

— постепенное преодоление традиционного распределения политической власти по критерию кастовой принадлежности;

— феминизация панчаятов, в результате которой усиливается роль индийских женщин в политической жизни страны;

— особое влияние региональных партий на органы местного самоуправления в Индии.

Таким образом, современная система сельского самоуправления Панчаяти Радж представляет собой воспроизведение старого понятия с новым политическим содержанием: деревенские жители были включены в политический процесс через привычный для них механизм панчаятов. В настоящее время институт панчаята активно используется в решении комплекса политических и социально-экономических проблем на местах, объединяя прежде всего сельское население, которое призвано решать судьбу своей общины.

В целом, если сравнивать Индию с другими странами БРИКС, то наибольшее сходство как в институционально-правовой сфере, так и в вопросах общественного участия прослеживается именно с Россией. Россия, как и Индия, является федеративным государством, состоящим из множества отличных друг от друга субъектов; для той и другой страны характерна сложная многоуровневая система государственного и муниципального управления; также можно отметить полиэтничный и поликонфессиональный состав населения; обеим странам присущ высокий уровень коррупции; они периодически сталкиваются с вызовами терроризма, преимущественно исламско-

го. Оба государства декларируют приверженность демократическим ценностям, поддерживают развитие гражданского общества и его институтов, высказываются в поддержку гражданских инициатив и выступают за диалог и сотрудничество с организациями «третьего сектора» в решении проблем, стоящих перед обществом.

Для России представляет несомненный интерес накопленный в Индии опыт активного участия граждан в управлении государством в следующих вопросах:

- привлечение институтов гражданского общества как институтов посредничества при оказании социально значимых услуг;

- подключение социально активных граждан к обсуждению и реализации государственных проектов и программ;

- проведение общественных экспертиз и слушаний для выявления и учета мнения населения на местах при разработке общественно значимых проектов;

- нахождение оптимального баланса между выражением частных (общественное участие) и общегосударственных (сфера публичной политики и управления) интересов.

Особо важен для России опыт Индии, связанный с созданием и развитием системы местного самоуправления, прежде всего вследствие наличия проблем, аналогичных тем, что характерны для современных российских муниципальных образований: коррупция, бюрократизм, финансовая необеспеченность органов самоуправления на местах и т. д. В связи с этим изучение успешного опыта организации местного самоуправления Индии как наиболее крупной по численности населения «демократии мира», несомненно, обладает актуальностью для России как в контексте правового регулирования деятельности органов местного самоуправления, так и организации системы общественного участия на местном уровне.

## Раздел 3

# СОВРЕМЕННЫЕ СПОСОБЫ РЕШЕНИЯ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМ С ПРИВЛЕЧЕНИЕМ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

---

## ГЛАВА 7

### Развитие института общественного участия в условиях цифровизации государства

#### § 1. Телекоммуникации в БРИКС как основа организации участия общественности в управлении цифровым государством

Развитие телекоммуникаций, их доступность имеют приоритетное значение для организации участия общественности в управлении цифровым государством. Телекоммуникации называют «решающим звеном цифровой экономики»<sup>293</sup>. Использование телекоммуникаций и социальных сетей дает много возможностей для организации диалога между обществом и государством. Так, многие государственные органы и политики, общественные организации имеют страницы в популярных сетях, используют их для опросов, формирования и оценки общественного мнения, в избирательном

---

<sup>293</sup> Соколов И. А. [и др.]. Телекоммуникации как решающее звено цифровой экономики. Опыт России // *International Journal of Open Information Technologies*. 2017. № 6. С. 76.



процессе<sup>294</sup>, при подготовке общественных петиций<sup>295</sup>. Информационные технологии не только дают преимущества, но и генерируют риски. «Никому неведомые блогеры смогли объединить десятки и сотни тысяч человек, которые проявили не только виртуальную, но и реальную активность, выйдя на акции протеста. “Твиттер-революции” сотрясли арабский мир (акции протеста в Иране в 2009 г., Тунисе в 2010–2011 гг., Египте в 2011 г.), все признаки подобных акций наблюдались и на постсоветском пространстве: в Грузии, Молдавии, Украине, Киргизии»<sup>296</sup>. С учетом скорости развития цифровых технологий можно предположить, что именно на их основе в ближайшее десятилетие будет выстраиваться диалог между государством и обществом. Организация такого взаимодействия требует технических возможностей, сформированных навыков и обеспечения условий по равному доступу для всех жителей БРИКС.

*Общая характеристика использования  
Интернета в странах БРИКС*

В 2018 г. количество пользователей Интернета в мире составило 4,1 млрд человек (примерно 53% от всего населения)<sup>297</sup>. В табл. 1 представлены данные об использовании Интернета в странах БРИКС.

<sup>294</sup> Федеральный закон от 29.05.2019 № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года».

<sup>295</sup> Федоров П. М. Петиции и обращения как форма политической активности в современном российском обществе // Вестник ПАГС. 2014. № 4 (43). С. 83.

<sup>296</sup> Крыштановская О. В., Филиппова А. М. Исследования политической коммуникации: государство и социальные сети // Вестник ГУУ. 2018. № 6. С. 172.

<sup>297</sup> Individuals using the Internet, 2005–2019 [Electronic resource]. URL: <https://itu.foleon.com/itu/measuring-digital-development/internet-use>

Таблица 1

**Процент граждан, использующих Интернет,  
в странах БРИКС, 2018 г.<sup>298</sup>**

<i>Страна</i>	<i>Численность населения, млн человек</i>	<i>Доля пользователей Интернета, %</i>	<i>Количество пользователей Интернета, млн человек</i>
Бразилия	215	67,5	145
Россия	147	76,0	111
Индия	1369	34,5	472
Китай	1399	54,3	760
Южная Африка	55	56,2	31
Всего по странам БРИКС	3185	47,7	1519
По миру в целом	7700	53,2	4100

В странах БРИКС проживает более 3,1 млрд человек. Доля пользователей Интернета в странах БРИКС составила 47,7%, в то время как общий показатель по миру выше — примерно 53%. Доступность Интернета в странах БРИКС неоднородна. В Российской Федерации доля пользователей Интернета приближается к 80%, в то время как в Индии составляет всего 34,5%. Удельный вес пользователей высок в Бразилии (67,5%), в Китае и Южной Африке находится примерно на одном уровне с мировыми показателями.

Одним из важных качественных аспектов доступа в Интернет является эффективная скорость. Среди стран БРИКС наиболее качественная связь предоставляется в Китае. По скорости доступа Китай входит в топ-30 стран, в то время как Индия находится среди стран-аутсайдеров. Российская Федерация в 2018 г. заняла лишь 93 место по скорости подключения Интернета в мобильных сетях и 46 — по широкополосному доступу (см. табл. 2).

<sup>298</sup> Составлено автором по данным статистики ИТУ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/default.aspx>

Таблица 2

**Скорость подключения к Интернету<sup>299</sup>**

Страна	Мобильный Интернет		Широкополосный доступ	
	место в мире	скорость, Мбит/с	место в мире	скорость, Мбит/с
Бразилия	76	23,46	59	44,3
Россия	93	20,99	46	58,13
Индия	128	11,18	72	34,07
Китай	22	45,34	26	95,20
Южная Африка	56	31,17	94	25,22

Таким образом, страны БРИКС существенно различаются по уровню доступности телекоммуникационных технологий. В качестве стран-лидеров можно выделить Российскую Федерацию и Китай. Наиболее сложной пока остается ситуация в Индии. Далее рассмотрены особенности развития телекоммуникаций в каждой из стран БРИКС в порядке, который указан в акрониме (БРИКС).

*Развитие телекоммуникаций в Бразилии*

Бразилия занимает третье место в БРИКС по численности населения. Численность жителей Бразилии в 2018 г. составила 215 млн человек. К 2030 г. прогнозируемая численность населения Бразилии может возрасти до 225 млн человек. Средняя продолжительность жизни составляет 72 года<sup>300</sup>. Это выше средней ожидаемой продолжительности жизни в мире, которая находится на уровне около 71 года. Уровень грамотности как мужчин, так и женщин составляет около 92%. Государственным языком является португальский. Уровень владения английским языком низкий — страна занимает лишь 41 место, уступая по этому показателю всем странам БРИКС.

<sup>299</sup> Составлено автором по данным статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://www.speedtest.net/global-index>

<sup>300</sup> Здесь и далее статистика по странам приведена на основании данных ООН [Электронный ресурс]. URL: <https://unstats.un.org/unsd/demographic/products/socind>

В Бразилии относительно высокий уровень урбанизации — по данным бразильского института географии и статистики (БИГС), 8 из 10 бразильцев живут в городах. Крупнейшими городами являются Сан-Паулу, Рио-де-Жанейро, Бразилиа, Белу-Оризонти, Сальвадор, Форталеза. Из этих крупных населенных пунктов можно выделить два самых больших — Рио-де-Жанейро и Сан-Паулу. С территориальной точки зрения Бразилия имеет важную отличительную особенность. В стране протекает крупнейшая река Амазонка. Сельва Амазонки до сих пор представляет собой малозаселенную и труднопроходимую местность. Наиболее развитая промышленность сконцентрирована на юге и юго-востоке страны. Северо-восток — беднейший регион Бразилии.

Согласно опросу, проведенному бразильским бюро статистики IBGE, 75% домашних хозяйств в Бразилии подключены к Интернету через мобильные телефоны или имеют широкополосный доступ. К концу 2018 г. количество пользователей Интернета превысило 145 млн человек, что сопоставимо с общей численностью населения Российской Федерации. Мобильный телефон в значительной степени превзошел персональный компьютер — 97% пользователей получили доступ к Интернету через смартфоны. Число абонентов мобильной связи превысило численность населения страны, составив 237,7 млн абонентов. Это означает, что некоторые жители имеют по несколько телефонов или сим-карт<sup>301</sup>.

В Бразилии достаточно высоким является уровень использования социальных сетей. По данным отчета «We Are Social and Hootsuite» в 2018 г. в Бразилии было около 120 млн активных пользователей социальных сетей<sup>302</sup>. Уровень проникновения социальных медиа составляет 62% от всего населения. С 2016 по 2018 г. прирост активных пользователей социальных сетей составил 12,9%. Наиболее популярными соцсетями являются Facebook и Instagram, среди мессенджеров приоритет имеет WhatsApp. Анализируя эти данные, можно сделать

<sup>301</sup> Digital Era Competition BRICS Report [Electronic resource]. URL: <http://brics-competition.org/materials/news/digital-era-competition-brics-report>

<sup>302</sup> Digital in 2019 [Electronic resource]. URL: <https://wearesocial.com/global-digital-report-2019>

вывод о том, что значительная часть жителей Бразилии может попасть под влияние пропаганды из других стран, так как три наиболее популярных приложения принадлежат американским компаниям.

Уровень доступности информационных технологий имеет значительные территориальные отличия — наибольший доступ у провинций на среднем западе, юго-востоке и юге Бразилии, которые также являются самыми богатыми в стране. Регионы с более низкой плотностью населения чаще пользуются мобильной связью, нежели фиксированным широкополосным доступом. Интернетом гораздо чаще пользуются более молодые и более образованные жители Бразилии. Доступность телекоммуникационных технологий сильно коррелирует с уровнем дохода. Среди обеспеченных семей, к которым отнесены семьи с доходом более 2500 долл. США в год, почти все имеют доступ к Интернету, в то время как только около половины самых бедных семей имеют такой доступ.

Таким образом, для Бразилии основными причинами формирования цифрового неравенства являются неравномерное территориальное развитие и расслоение общества по доходу. Региональные планы развития провинций севера и северо-востока могут стать важными инструментами борьбы с цифровым неравенством и обеспечения равного доступа к общественному управлению.

#### *Развитие телекоммуникаций в Российской Федерации*

Российская Федерация — крупнейшее государство БРИКС по территории, однако по численности населения страна занимает четвертое место, уступая Китаю, Индии и Бразилии. Численность жителей Российской Федерации в 2018 г. составила 146,5 млн человек. К 2030 г. прогнозируемая численность населения может сократиться до 138 млн человек. Ожидаемая продолжительность жизни составляет 66 лет. Уровень грамотности взрослого населения в РФ приближается к 100%. Официальным языком в России является русский. По уровню владения английским языком Россия занимает лишь 38 место в мировом рейтинге. Уровень владения английским языком оценивается как низкий.

Для Российской Федерации характерна существенная дифференциация территориального развития. Наиболее развитыми являются крупнейшие мегаполисы — Москва, Санкт-Петербург, которые характеризуются развитым рынком труда и высоким уровнем заработной платы. На противоположном полюсе находятся малые города, численность жителей которых стремительно сокращается. Столь существенные территориальные различия определяют необходимость реализации государственных программ по цифровизации малых городов и сельских поселений<sup>303</sup>.

По состоянию на начало 2019 г. уровень доступности Интернета вырос до 76% от общей численности населения. Доступ в Интернет в России предоставляется в различных формах, в том числе и с использованием спутниковых технологий. Цифровая доступность обеспечивается сравнительно невысокими ценами на мобильную связь. Российская Федерация стабильно занимает верхние позиции в рейтингах стран с самым доступным Интернетом. По состоянию на 2018 г. Россия заняла четвертое место в рейтинге стран с самым дешевым фиксированным широкополосным Интернетом со средней стоимостью широкополосного доступа на сумму около 10 долл. США в месяц. В 2018 г. Россия находилась в топ-10 стран с самым дешевым мобильным Интернетом<sup>304</sup>.

Использование социальных сетей в Российской Федерации имеет свои особенности. Самыми популярными являются соцсети «ВКонтакте» и «Одноклассники». По состоянию на 2019 г. они существенно опережают Instagram, Facebook, Твиттер, YouTube по количеству пользователей и их активности<sup>305</sup>. В 2018 г. пользователи выкладывали

<sup>303</sup> Куприяновский В. П. [и др.]. Умные города как «столицы» цифровой экономики // *International Journal of Open Information Technologies*. 2016. № 2. С. 42.

<sup>304</sup> The World Bank Group Report. *Competing in the Digital Age: Policy Implications for the Russian Federation* (September 2018) [Electronic resource]. URL: [worldbank.org/en/country/russia](http://worldbank.org/en/country/russia)

<sup>305</sup> Eferin Y., Hohlov Y., Rossotto C. Digital platforms in Russia: competition between national and foreign multi-sided platforms stimulates growth and innovation // *Digital Policy, Regulation and Governance*. 2019. Vol. 21, № 2. P. 129–145.

60% публичных сообщений в «ВКонтакте». По мнению Всемирного банка, национальные соцсети имеют гораздо более высокие доходы, чем их зарубежные конкуренты. Отечественные социальные сети «ВКонтакте» и «Одноклассники» превосходят зарубежные, так как имеют более понятный интерфейс, простые настройки и интересующий пользователей контент. При разработке программ организации участия общественности в управлении государством важно учесть тот факт, что популярность социальных сетей может существенно отличаться в зависимости от возраста. Так, согласно опросу ВЦИОМ, зарубежные соцсети имеют более высокую популярность среди молодых россиян. Например, самая популярная социальная сеть среди людей 18–24 лет — это Instagram (38%)<sup>306</sup>. Таким образом, российские компании в настоящее время контролируют рынок социальных сетей. Однако доля иностранных компаний может увеличиться за счет молодежной аудитории.

Для Российской Федерации существуют большие различия в уровне доступности Интернета среди разных возрастов: так, 98% молодых людей (16–29 лет) и 83% людей среднего возраста (30–55 лет) активно пользуются Интернетом, в то время как доля пожилых людей (55+) остается значительно ниже (36%). Мужчины являются более активными пользователями Интернета, чем женщины. Число пользователей Интернета среди мужчин составляет 74%, среди женщин — 69%. Количество пользователей Интернета на мобильных устройствах растет быстрыми темпами. По итогам 2018 г. оно составило 67 млн человек (56% от общей численности населения). В основном это связано с увеличением использования смартфонов. В 2018 г. более половины (51,5%) взрослого населения России пользовались Интернетом с помощью смартфонов. Самая высокая доля пользователей, которые получают доступ к Интернету только через мобильные устройства, среди молодежи (до 30 лет) и населения сельских районов. Причины этого явления различны. Для молодежи использование смартфонов

<sup>306</sup> Каждому возрасту — свои сети [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=8936>

скорее является более удобным, а для жителей сельской местности такой выбор часто становится просто безальтернативным из-за отсутствия широкополосного доступа.

Наиболее острая проблема для Российской Федерации — вопрос об обеспечении возможности доступа к телекоммуникациям по всей территории страны. Сельские районы существенно отстают от крупных городов по уровню развития технологий. Только треть семей, проживающих в сельских районах, имеют широкополосный доступ к Интернету. Государство признало «цифровой разрыв»<sup>307</sup> в качестве существенного препятствия для эффективной цифровизации. Для того чтобы обеспечить доступ к Интернету для широких слоев населения, активно используется потенциал крупных компаний с государственным участием. Оператор связи «Ростелеком» занимает лидирующие позиции на рынке фиксированных широкополосных интернет-услуг и реализует большинство стратегически важных проектов в сфере телекоммуникаций.

#### *Развитие телекоммуникаций в Индии*

Индия занимает второе место в БРИКС по численности населения — численность жителей в 2018 г. превысила 1,38 млрд человек. К 2030 г. прогнозируемая численность населения Индии может превысить 1,5 млрд человек. Уровень грамотности среди мужского взрослого населения составляет 80,95%, среди женщин — 62,84%. Безграмотными в Индии являются более 200 млн человек, что превышает всю численность населения России. В Индии много мегаполисов с численностью жителей более 10 млн человек. К наиболее населенным относятся Мумбаи, Дели, Бангалор, Калькутта, Хадарабад. Для Индии характерны существенные различия в территориальном развитии. Крупные города развиваются как современные мегаполисы, в то время как большая часть населения продолжает

<sup>307</sup> Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.10.2017 № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eaeunion.org>



проживать в провинции. Большая часть населения занята в сельском хозяйстве. Государственными языками являются английский и хинди. Из-за этнического разнообразия в Индии более 2 тыс. диалектов. По уровню владения английским языком Индия занимает 27 место. Уровень владения английским языком существенно отличается. Образованная часть общества практически не имеет языкового барьера, в то время как жители сельской местности в основном говорят на одном из диалектов.

Представленные данные показывают, что именно для Индии характерно наибольшее отставание в части использования Интернета. Однако ситуация год от года быстро меняется. Ожидается, что в 2020 г. число пользователей Интернета в Индии вырастет до 627 млн человек<sup>308</sup>. Число пользователей мобильных телефонов в Индии в последнее время достигло отметки в 904 миллиона. Наиболее популярными социальными сетями являются Facebook, WhatsApp, Twitter, Instagram. В последнее время также набирает популярность сеть TikTok. YouTube имеет более 295 ежемесячных активных пользователей в Индии. Средний индийский пользователь тратит 17 часов в неделю на общение в социальных сетях. По этому показателю жители Индии опережают пользователей в США и Китае.

Уровень проникновения телекоммуникационных технологий в повседневную жизнь индийцев имеет свои особенности. Он очень существенно отличается по отраслевому принципу. С одной стороны, среди всех стран БРИКС именно в Индии раньше всего стал развиваться сектор дистанционной работы и необходимых для этого телекоммуникаций. Особенно большое количество вакансий размещают работодатели США. Основными причинами активных действий США на рынке труда Индии объясняются целым рядом факторов. Во-первых, Индия, наравне с Китаем, один из крупнейших рынков труда. Во-вторых, высококвалифицированные работники не имеют языкового барьера, что облегчает возможность их интеграции

<sup>308</sup> Digital Era Competition BRICS Report [Electronic resource]. URL: <http://bricscompetition.org/materials/news/digital-era-competition-brics-report>

в международные корпорации. В-третьих, активное развитие телекоммуникационного сектора в Индии, государственные инвестиции в развитие информационных технологий формируют в этой стране достаточно большое количество квалифицированных и обучаемых IT-специалистов.

Наиболее успешным по развитию телекоммуникаций является опыт Бангалора. В научной литературе даже сформировалось такое понятие как «феномен Бангалора»<sup>309</sup>. Город Бангалор часто называют «индийской кремниевой долиной». Экономический прорыв в Бангалоре стал возможен благодаря тому, что в 1991 г. тогдашний министр финансов Индии М. Сингх постепенно начал открывать индийскую экономику для иностранных инвестиций. В конце 1990-х в связи с «проблемой 2000» понадобились тысячи программистов для перенастройки компьютерных систем. Именно Индия и Бангалор смогли предоставить производителям программного обеспечения (преимущественно из США) достаточное количество квалифицированных специалистов. Индия вышла на совершенно новый уровень аутсорсинга, что позволило большому числу индийцев влиться в единый глобальный рынок товаров и услуг. Среди самых известных и успешных IT-компаний Индии можно отметить Infosys Technologies. Компания имеет штаб-квартиру в Бангалоре. В 1999 г. она стала первой индийской фирмой, которая провела IPO в США. «Бангалорский феномен» может стать примером для всех стран БРИКС. Ключевые моменты успеха Бангалора объясняются совокупностью правовых, географических и инфраструктурных факторов. Инвесторов из других стран привлекают наличие высококвалифицированных специалистов, благоприятный налоговый режим, а также особая культура, подобная культуре Силиконовой долины в США.

Значительную роль в успехе Бангалора как центра развития телекоммуникаций в Индии сыграли учебные заведения. Исторически в Бангалоре были расположены лучшие вузы, которые ориентиро-

<sup>309</sup> Тюмина Д. С. Феномен доступных инноваций в современной Индии // Инновации. 2015. № 1 (195). С. 74.

вались на стандарты и опыт Великобритании в подготовке кадров. Эффективная подготовка кадров для IT-отрасли включает в себя как технические навыки, так и «soft skills».

В настоящее время усилия органов государственной власти страны сосредоточены на том, чтобы повторить успех Бангалора в других крупных городах, например, в Калькутте или Мумбаи.

Основными работодателями, предлагающими дистанционные рабочие места в Индии, являются компании из США и ЕС. Огромная разница в уровне заработных плат позволяет международным компаниям достигать существенной экономии. Так, в Индии создано достаточно много рабочих мест в сфере телемедицины и обработки медицинских данных<sup>310</sup>. Если в США годовой доход специалиста, осуществляющего обработку медицинских данных, составляет более 25 тыс. долл. в год, то в Индии заработная плата не превышает 1500 долл. в год. Перенос рабочих мест из развитых стран в Индию объясняется также тем, что в развитых странах население постепенно стареет. В то же время именно в Индии на рынке труда преобладают молодые специалисты, которые значительно легче осваивают новые цифровые навыки. Высокая доля молодежи на рынке труда определяет привлекательность Индии для иностранных работодателей. Таким образом, индийская молодежь очень активно включается в процессы глобализации. Формируемые цифровые навыки могут стать базисом для более активного общественного участия в государственном управлении в условиях цифровой экономики.

Несмотря на наличие отдельных прогрессивных моментов индийское общество сталкивается с острым цифровым неравенством. Основным препятствием в обеспечении доступности телекоммуникационных технологий в Индии является высокий уровень бедности. Во многих населенных пунктах Индии до сих пор нет стабильного электроснабжения. Одной из важнейших государственных инициатив стало создание телецентров — офисных зданий со всем необходимым

<sup>310</sup> Noronha E., D'Cruz P. The Dynamics of Teleworking: Case Studies of Women Medical Transcriptionists from Bangalore, India. *Gender, Technology and Development*. 2008. 12 (2). P. 157–183.

оборудованием, в которых создавались точки коллективного доступа к Интернету. Однако опыт показал, что более 80% телецентров со временем были закрыты. Таким образом, проект обеспечения доступности телекоммуникаций в сельской местности оказался неэффективным<sup>311</sup>.

Также в Индии высок уровень гендерного неравенства. Как было отмечено ранее, почти 40% женщин неграмотны, не умеют пользоваться электронными средствами связи. У них не сформированы те навыки, которые дают возможность принимать участие в общественном управлении с помощью цифровых технологий. Кроме того, препятствует распространению цифровых навыков большое количество детей в семье, скученность, отсутствие необходимой инфраструктуры. Цифровые технологии доступны в основном образованным людям из обеспеченных семей. В целях сокращения гендерного неравенства в Индии предпринимаются отдельные инициативы. Так, SNDT Women's University and the NCST с 2000 г. проводят специальные курсы по повышению компьютерной грамотности женщин. Особое внимание уделяется подготовке женщин сельской местности. В качестве мер для снижения гендерного неравенства предлагается предоставлять женщинам льготные образовательные кредиты и субсидии на покупку компьютерной техники и программного обеспечения.

Таким образом, для Индии вопрос обеспечения цифрового равенства стоит очень остро. Для этой страны характерен высокий уровень гендерного и территориального неравенства. С другой стороны, Индия имеет успешный опыт развития телекоммуникационных технологий в отдельных городах. «Бангалорский феномен» представляет интерес для всех стран БРИКС.

#### *Развитие телекоммуникаций в Китае*

С декабря 2014 г. Китай является первой экономикой мира по ВВП. КНР является мировым лидером по производству большинства видов промышленной продукции, в том числе компьютеров, телеком-

<sup>311</sup> Best M. L., Kumar R. Sustainability Failures of Rural Telecenters: Challenges from the Sustainable Access in Rural India (SARI) Project. Information Technologies and International Development. 2008. 4 (4). P. 31–45.

муникационного оборудования. Численность жителей Китая в 2018 г. превысила 1,5 млрд человек. К 2030 г. прогнозируемая численность населения Китая может превысить 1,4 млрд человек. Таким образом, Китай может уступить Индии лидерство по численности населения. Уровень грамотности среди мужского взрослого населения составляет 98,17%, среди женщин — 94,48%.

В Китае насчитывается около 300 языков и диалектов. Стандартный государственный язык КНР является официальным разговорным лишь на материке. Официальный статус в Тибетском автономном районе имеет тибетский язык, а на территориях Внутренней Монголии — монгольский. Разговорные языки в Республике принадлежат как минимум к 9 семьям. По уровню владения английским языком Китай занимает 36 место в мире. Данный уровень оценивается как низкий, что рассматривается как препятствие в развитии телекоммуникационного сектора.

Китай является крупнейшим в мире интернет-рынком. В 2016 г. число пользователей Интернета здесь составило 731 млн человек (21,5% от общей глобальной базы пользователей). В первом полугодии 2017 г. количество интернет-пользователей в Китае достигло 751 млн человек, а уровень проникновения Интернета был равен 54,3% (45,9% по всему миру). Среди них число пользователей мобильного Интернета достигло 788 млн пользователей.

Китайские пользователи Интернета в основном подростки, молодежь и группы среднего возраста. По состоянию на июнь 2018 г. 70,8% от общего числа составляют группы в возрасте от 10 до 39 лет, среди которых наибольшая доля приходится на лиц в возрасте от 20 до 29 лет. Среди лиц старшего возраста доля пользователей Интернета существенно ниже<sup>312</sup>.

По состоянию на июнь 2018 г. доля мужчин и женщин–пользователей Интернета в Китае составляла 52,0% и 48,0% соответственно. Гендерная структура китайских интернет-пользователей нейтраль-

<sup>312</sup> Digital Era Competition BRICS Report [Electronic resource]. URL: <http://bricscompetition.org/materials/news/digital-era-competition-brics-report>

на. Доля женщин на рынке труда Китая является высокой — более 40%. Возможность женщин работать рассматривается как важный показатель независимости и обеспечения гендерного равенства. Большинство женщин работают полный рабочий день, потому что китайское законодательство не содержит каких-либо льгот для работающих матерей. Бурное экономическое развитие в последние два десятилетия привело к вовлечению на рынок труда жительниц сельских территорий.

Территориальное развитие Китая неоднородно. Значительно более развиты восточные регионы, а также морское побережье. Провинция Гуандун занимает ведущее место на материковом Китае по производству электронной, текстильной, пищевой, фармацевтической продукции и лидирует в сфере производства бытовой техники. В то же время сельские регионы существенно отстают от крупных городов как по уровню развития, так и по использованию телекоммуникационных технологий. По состоянию на июнь 2018 г. число сельских пользователей Интернета в Китае — 211 млн, что составляет 26,3% от общего числа пользователей Интернета; число городских пользователей — 73,7%.

Развитие телекоммуникационных технологий в Китае связано со стремлением страны повышать свою конкурентоспособность на мировых рынках. Перенаселенность и загрязнение окружающей среды также повышают интерес КНР к развитию IT-технологий. Китайское правительство подчеркивает, что для развития цифровой экономики необходимо предоставлять людям полезные и доступные услуги. С 2015 г. телекоммуникационные компании проводят политику снижения цен на услуги связи, что повышает их доступность.

Развитие социальных сетей в Китае имеет существенные отличия от всех стран БРИКС. Дело в том, что в Китае запрещены самые популярные американские соцсети. В результате запрета бурное развитие получили китайские социальные сети. Наиболее популярна сеть WeChat. Помимо традиционных возможностей загрузки фото, видео, сообщений, платформа позволяет оплачивать счета, заказывать еду, играть в мобильные игры. WeChat постепенно эволюционирует от коммуникационного инструмента к открытой платформе, которая

соединяет различные отрасли промышленности. QQ space — это продукт социальной сети, производный от инструмента мгновенного обмена сообщениями. Он был разработан и официально запущен в 2005 г. В настоящее время сервис QQ превратился в социальную платформу. Weibo, также известная как китайская версия Twitter, позволяет пользователям получать доступ к мультимедиа-контенту. Стоит отметить, что многие государственные ведомства открыли государственные микроблоги для сбора мнений, анализа общественного мнения, публикации информации. Китайские пользователи Интернета активно пользуются несколькими социальными сетями: по данным опроса 5,4% пользователей использовали только одно мобильное социальное приложение, 36,7% пользователей — три мобильных социальных приложения, 9% пользователей — более пяти мобильных социальных приложений<sup>313</sup>.

Таким образом, Китай представляет собой наиболее емкий интернет-рынок. Специфика развития интернет-технологий заключается в установлении более жесткого государственного контроля и запрете использования наиболее популярных социальных сетей. С одной стороны, таким образом государство стремится снизить уязвимость от внешних рисков; с другой — за счет запретов ограничиваются возможности общения между жителями стран БРИКС. Китай потенциально может стать лидером по использованию телекоммуникационных технологий. Обоснованной представляется идея о том, что следует разработать систему трансфера технологий Китая в страны БРИКС, которая будет способствовать развитию сферы телекоммуникаций<sup>314</sup>.

#### *Развитие телекоммуникаций в ЮАР*

ЮАР — самая маленькая страна БРИКС по численности населения. В 2018 г. численность жителей составила 57 млн человек. ЮАР является одной из самых национально разнообразных стран

<sup>313</sup> Qin Rui. The Rise and Development of China's Social Network // Journal of Chifeng College (Natural Science Edition), issue No 17. 2016.

<sup>314</sup> Шабалина Л. В., Мухина А. А. Современные аспекты инновационного развития Китая // ЭВД. 2019. № 2 (56).

Африки и имеет наибольшую долю белого населения на континенте. Одна из наиболее острых демографических проблем в стране — сокращение белого населения за счет эмиграции. Средняя ожидаемая продолжительность жизни при рождении (для обоих полов) в Южно-Африканской Республике составляет 49,3 года. Это самый низкий показатель для стран БРИКС. К 2030 г. прогнозируемая численность населения ЮАР может превысить 64 млн человек. Уровень грамотности среди мужского взрослого населения составляет 95,51%, среди женщин — 93,13%. В соответствии с Конституцией в ЮАР 11 официальных языков, в том числе английский. Уровень владения английским языком является самым высоким в БРИКС — страна занимает 8-е место в мире.

Для ЮАР характерно высокое расслоение населения. Около 15% живут в наилучших условиях, тогда как около 50% (в основном, темнокожие) живут в сравнительно бедных условиях. Далеко не у всех жителей есть электричество и водоснабжение, а плохие санитарные условия во многих поселениях способствуют распространению различных заболеваний. Уровень безработицы составляет около 40%. Около 17 млн человек живут за чертой бедности, из них около 11 млн — в сельских районах. Характерной особенностью ЮАР является сохраняющееся гендерное и расовое неравенство. Расовые различия по-прежнему широко распространены: 82% белых южноафриканцев имеют телефон в своем доме, в то время как только 18% чернокожих людей имеют телефонную связь в своих домах.

Проникновение Интернета быстро растет с ростом мобильных технологий, но остается относительно низким по сравнению с другими странами БРИКС. В целом, оно оценивается в диапазоне от 40 до 54%. Исследователи отмечают, что статистические данные не всегда корректные и коррелируют между собой. Использование Интернета также относительно «новое» явление. По данным опросов, жители ЮАР в среднем пользуются Интернетом всего 5–7 лет, хотя в других странах показатель превышает 10 лет.

Последнее обследование домашних хозяйств, проведенное статистическим управлением Южной Африки, показывает, что только 64,7%



южноафриканских домохозяйств сообщили, что по крайней мере один член семьи в 2018 г. имел доступ к Интернету<sup>315</sup>. Большинство из тех, кто имеет доступ, используют мобильный телефон. Проникновение Интернета значительно варьируется по всей стране, с резким разрывом между сельскими и городскими районами. Использование Интернета является самым высоким в Гаутенге, экономическом центре страны, где 74,6% домохозяйств указали, что по крайней мере один член семьи имел доступ к Интернету. Самые низкие показатели зафиксированы в Лимпопо. В 2017 г. доступ к Интернету среди городских жителей оценивался в 61%, по сравнению с 41% в 2012 г. Доступ в Интернет в сельской местности значительно ниже. Более половины городского населения (54%) владеет таким доступом; для сравнения: в сельской местности этот показатель составляет всего 33%. Интересен тот факт, что общее количество владельцев смартфонов в ЮАР составляет около 29 млн человек, в то же время количество активных пользователей на 8 млн меньше. Основная причина — высокие расходы на связь. Многие из тех, кто купил телефон, в дальнейшем не имеют возможности пользоваться Интернетом и услугами связи.

Характерной особенностью ЮАР является сохраняющееся гендерное и расовое неравенство. Помимо географических различий, доступ к Интернету варьируется в зависимости от дохода, пола и уровня образования. Мужчины в среднем имеют возможность пользоваться Интернетом в два раза чаще, чем женщины. Существенно отличается доступность Интернета и по возрастному критерию. Более 80% южноафриканских пользователей Интернета находятся в возрасте до 44 лет. Самая большая доля пользователей (32,94%) — это люди в возрасте 25–34 лет. Удельный вес пользователей Интернета среди лиц старшего возраста значительно ниже.

Одним из механизмов обеспечения равного доступа к информационным технологиям в ЮАР является создание телецентров. Оценка эффективности такой инициативы противоречива. По замыслу раз-

<sup>315</sup> Statistics South Africa. General Household Survey, 2018 [Electronic resource]. URL: <http://www.statssa.gov.za/publications/P0318/P03182018.pdf>

работчиков телецентры должны дать возможность жителям сельских территорий, отдаленных районов ЮАР к телекоммуникационным технологиям. Программа получила значительное бюджетное финансирование. Однако исследования показывают, что многие из созданных телецентров не функционировали<sup>316</sup>. Основными причинами низкой эффективности телецентров стали отсутствие профессиональной подготовки, низкая цифровая грамотность жителей.

Исторический опыт ЮАР и острота проблемы неравенства объясняет введение таких мер, которые не свойственны многим другим странам, в том числе и России. Так, в соответствии с лицензионными требованиями, каждая телекоммуникационная компания обязана вносить 1% от фонда оплаты труда в специальный фонд (Human Resource Development Fund). Именно эти средства являются источником финансирования программ по строительству телецентров, обучению женщин, лиц, проживающих в сельской местности, основам цифровой грамотности. Следует отметить, что требования о дополнительных отчислениях часто подвергаются критике за создание недружественной среды и излишних регуляторных барьеров для инвесторов. Таким образом, Южная Африка в силу особенностей исторического и культурного развития сталкивается с серьезным цифровым неравенством.

*Оценка уровня цифрового неравенства в странах БРИКС и пути его преодоления для организации участия общественности в управлении цифровым государством*

Проведенный анализ позволяет выделить следующие факторы цифрового неравенства: пол, раса, возраст, территория проживания, доход. Далее в таблице 3 дана оценка уровням цифрового неравенства. Уровень цифрового неравенства предлагается считать:

— высоким, если между группами уровень использования Интернета превышает 10% (например, доля пользователей Интернета среди мужчин больше, чем среди женщин на 10% и более);

<sup>316</sup> Stavrou A., Benjamin P. Telecentre 2000 Project [Electronic resource]. URL: <http://www.sn.apc.org/community/doc>

— средним, если между группами уровень использования Интернета различается в пределах от 5 до 10%;

— низким, если между группами уровень использования Интернета составляет меньше, чем 5%.

Таблица 3

### Уровни цифрового неравенства в странах БРИКС

<i>Виды неравенства</i>	<i>По полу</i>	<i>По расе</i>	<i>По возрасту</i>	<i>По территории</i>	<i>По доходу</i>
Бразилия	Низкий	Низкий	Высокий	Высокий	Высокий
Россия	Низкий	Низкий	Высокий	Высокий	Средний
Индия	Высокий	Низкий	Высокий	Высокий	Высокий
Китай	Низкий	Низкий	Высокий	Высокий	Средний
Южная Африка	Высокий	Высокий	Высокий	Высокий	Высокий

На базе проведенного исследования получены следующие основные результаты о доступности телекоммуникаций как основы организации участия общественности в управлении цифровым государством.

1. За последние десять лет во всех странах БРИКС существенно возросла доступность Интернета и средств связи. Однако проблема цифрового неравенства продолжает оставаться острой. Среди факторов цифрового неравенства можно выделить общие для всех стран БРИКС — это неравенство по возрастному, территориальному признаку, а также по уровню дохода.

2. Основными пользователями Интернета являются люди сравнительно молодого возраста. Доступность телекоммуникационных технологий для лиц старше 50 лет во всех странах существенно ниже. Следовательно, при разработке цифровых программ общественного участия в управлении необходимо обратить особое внимание на возможности привлечения старшего поколения.

3. Для всех стран БРИКС остро стоит вопрос неравномерной территориальной доступности Интернета. Жители городов являются более активными пользователями, чем те, кто проживает в сельской местности. Обеспечение равного доступа к телекоммуникационным

технологиям для всех жителей стран, независимо от места проживания — важнейший вызов для всех государств БРИКС.

4. Возможность получения доступа к Интернету во многом зависит от уровня доходов. Люди с низкими доходами существенно реже используют средства связи, что в перспективе может исключить из общественной жизни в условиях цифровой экономики. Особенно остро эта проблема стоит перед теми странами БРИКС, в которых высок уровень бедности.

5. Специфические факторы цифрового неравенства зависят от исторических и культурных особенностей стран БРИКС. Так, в ЮАР остро стоит вопрос гендерного и расового неравенства. Преодоление такого неравенства требует дополнительных мер, например, программ по повышению цифровой грамотности женщин, обеспечению Интернетом, техникой, программным обеспечением жителей сельских территорий и малых городов.

6. С учетом роста популярности социальных сетей государства БРИКС не должны игнорировать их возможности для создания общественного диалога. Проведенный сравнительный анализ показал необходимость дальнейшего критического осмысления вопросов правового регулирования возможностей использования зарубежных платформ. Опыт Китая показывает, что запрет иностранных социальных сетей привел к росту популярности национальных платформ. Прогрессивным представляется опыт создания единых площадок для общения в рамках БРИКС. Так, в 2018 г. в рамках Московского саммита МЭА БРИКС была предложена идея создания платформы «BRICS YEA Network»<sup>317</sup>. Платформа позволяет получать информацию о деятельности и мероприятиях Молодежного энергетического агентства БРИКС, принимать участие в международных проектах и конкурсах, проводимых агентством. Платформа должна обеспечить молодых ученых и исследователей возможностью проводить совместные международные исследования в области энергетики. Представля-

<sup>317</sup> Официальный сайт платформы «BRICS YEA Network» [Электронный ресурс]. URL: <https://new.yeabrics.org>

ется, что странам БРИКС необходимо выработать единую политику по отношению к социальным сетям и возможностям их использования в общественном диалоге и государственном управлении.

7. Организация эффективного взаимодействия общественности и власти в условиях цифровой экономики будет зависеть от цифровой грамотности и доступности Интернета. Обеспечение возможности равного доступа к технологиям является важнейшим условием организации участия общественности в управлении цифровым государством.

## §2. «Регуляторные песочницы» в сфере цифровых инноваций в странах БРИКС

Знаменитое высказывание Н. Ротшильда: «Тот, кто владеет информацией — владеет миром» в наши дни могло бы быть перефразировано в современном ключе: «Тот, кто владеет цифровыми технологиями — владеет миром». А одной из важнейших целей государств, стремящихся стать лидерами на мировой политической арене, является создание конкурентоспособных инновационных технологий. В частности, такая амбициозная цель поставлена группой из пяти наиболее быстро развивающихся стран в мире (БРИКС) — Федеративной Республикой Бразилией, Российской Федерацией, Индийской Республикой, Китайской Народной Республикой и Южно-Африканской Республикой. По мнению экспертов, к 2050 г. общий объем экономик стран БРИКС превысит объем экономик стран большой семерки<sup>318</sup>.

Именно поэтому создание цифровых инноваций особенно важно для перечисленных государств. Такие цифровые инновации, как искусственный интеллект, облачные вычисления, суперкомпьютеры, технологии распределенных реестров, нейротехнологии, квантовые технологии, промышленный Интернет вещей, компоненты робототехники и сенсорики, беспроводные технологии, технологии вир-

<sup>318</sup> Brigante A. [et al.]. Intellectual property and trademark legal framework in BRICS countries: a comparative study, 49 World Patent Information, 1. 2017.

туальной и дополненной реальности не просто трансформируют существующую реальность, но и оказывают значительное влияние на дальнейшее развитие общества.

Следует заметить, что их активное и повсеместное распространение стало своеобразным вызовом для современных государств, поскольку создание конкурентоспособных цифровых инноваций может быть связано не только с получением значительной прибыли, но и с возможностью причинения вреда. В этой связи перед государствами стоит задача по проведению политики, направленной на создание благоприятных условий для развития цифровых инноваций, а также минимизации рисков и угроз, связанных с их применением.

В таких условиях современные государства вынуждены искать подходы к регулированию в области создания и внедрения цифровых инноваций, которые бы учитывали как публичные, так и частные интересы, и отвечали бы при этом новым реалиям, соответствовали быстро трансформирующимся экономическим отношениям.

В качестве таковых можно назвать концепции «умного регулирования» («*smart regulation*»), а также «надлежащего» и «гибкого» управления («*good governance*», «*agile governance*»). В самом общем виде перечисленные концепции предполагают, что регулирование (как правовое, так и государственное) должно быть гибким, «чувствительными» к процессу трансформации существующих отношений и основываться на применении новых и, зачастую, неортодоксальных методов и моделей регулирования.

В рамках данных концепций следует выделить несколько подходов к регулированию отношений, связанных с созданием и внедрением цифровых технологий. Первый из них был условно назван зарубежными авторами *подход «doing-nothing»*, или «*wait-and-see*». В основе указанного подхода лежит одна из экономических теорий XVIII в. «*laissez-faire*» (от фр. «не вмешиваться»), которая выступала против любого вмешательства правительства в дела субъектов предпринимательства<sup>319</sup>. В настоящее время данный подход применяется в случае

<sup>319</sup> Tonveronachi, M. Financial innovation and system design, 63 (253) PSL Quarterly Review 132. 2010.

отсутствия надлежащего регулирования отдельной цифровой технологии. Следует отметить, что названный подход долго применялся в Китае в области финтех-инноваций<sup>320</sup>.

Между тем, по мнению исследователей, применение данного подхода в современных условиях — чрезвычайно сложная задача для регулятора<sup>321</sup>. Необходимость обеспечения баланса между свободным развитием инноваций и опасностями, связанными с их нерегулируемым использованием, заставила правительства искать новые подходы к их регулированию.

Следующий подход — осторожная вседозволенность в условиях гибкости правового регулирования (*cautious permissiveness through flexibility and forbearance*) — предполагает смягчение или ослабление существующих правил в отношении регулирования создания и применения цифровой технологии. Данный подход широко распространен во всем мире и применяется в случае стимулирования развития инноваций. Например, резиденты, которые осуществляют инновационную деятельность в границах технико-внедренческих особых экономических зон или технопарков, освобождаются от уплаты ряда налогов, таможенных пошлин и сборов. Между тем, и этот подход не лишен недостатков. Вероятно наступление ситуаций, когда резиденты, применяющие перечисленные преимущества, не производят конкурентные инновации или их деятельность неэффективна для государства и общества.

Другой подход — новое регулирование (*new regulation*) — направлен на создание новых инструментов регулирования в области цифровых инноваций. В поисках таких инструментов современные государства применяют дерегулирование, совместное регулирование,

<sup>320</sup> Jenik I., Lauer K. Regulatory Sandboxes and Financial Inclusion. Working Paper Washington, D.C.: CGAP, 2017 [Electronic resource]. URL: <https://www.cgap.org/sites/default/files/researches/documents/Working-Paper-Regulatory-Sandboxes-Oct-2017.pdf> (18.06.2019).

<sup>321</sup> Regulatory Sandboxes and Financial Inclusion [Electronic resource]. URL: <https://www.cgap.org/sites/default/files/researches/documents/Working-Paper-Regulatory-Sandboxes-Oct-2017.pdf> (18.06.2019).

или же регулирование, основанное на риск-ориентированном подходе. При этом следует согласиться с теми авторами, которые полагают, что применение нового регулирования не может быть полезным само по себе. В данной связи для достижения положительного эффекта необходимо искать не просто новое, а лучшее регулирование цифровых инноваций. Речь идет о возможности гарантировать, что то или иное решение является наилучшим и наименее обременительным способом достижения поставленных целей<sup>322</sup>.

Принимая во внимание недостатки вышеупомянутых способов регулирования, правительства некоторых государств пришли к выводу о том, что зачастую введение нового регулирования не менее рискованно, чем его отсутствие.

В этой связи был разработан следующий подход — «*тестируй и учись*» (*test-and-learn*), который предполагает, что регулирующий орган в тесном сотрудничестве с инноватором разрабатывает инструменты для проверки новой идеи в реальной среде. Основываясь на результатах тестирования, регулятор решает, предоставить ли инноватору разрешение на запуск инноваций (например, лицензию), что может потребовать внесения изменений в действующее законодательство.

В целях решения данной проблемы многие зарубежные страны стали применять механизмы, позволяющие «протестировать» возможность создания и внедрения цифровых инноваций в отсутствие их правового регулирования. Примером такого механизма, активно используемого рядом иностранных государств, являются *регуляторные песочницы*. Их применение направлено на стимулирование инновационной деятельности за счет предоставления субъектам инновационной деятельности возможности протестировать цифровые технологии в «безопасной» среде, что служит примером отхода от традиционных регуляторных подходов и представляет собой попытку принять принципы упреждающего, динамичного и гибкого регулирования.

<sup>322</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Better regulation for better results” — An EU agenda [Electronic resource]. URL: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/com\\_2015\\_215\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_en.pdf) (06.07.2019).



По мнению исследователей, термин «песочница» (*sandbox*) был заимствован из теории программирования, в рамках которой определяется как «изолированная среда для запуска потенциально опасного кода»<sup>323</sup>. По другой версии, происхождение термина связано с деятельностью фармацевтического сектора по проведению клинических испытаний нового медицинского препарата или инновационной медицинской технологии<sup>324</sup>.

В соответствии с Основными направлениями реализации цифровой повестки ЕАЭС до 2025 г. под регуляторной песочницей понимается специальный согласованный режим проработки и пилотирования решений, в том числе регуляторных, для определения эффективной модели взаимодействия и построения бизнес-процессов в какой-либо сфере<sup>325</sup>. Иными словами, *регуляторные песочницы* — специальная безопасная среда, в которой инновационные компании могут протестировать свои продукты и услуги без риска нарушить законодательство.

Отметим, что данный инструмент активно используется за рубежом в основном в сфере цифровых финансовых услуг (Fintech). Так, впервые регуляторные песочницы начали применяться в Великобритании в 2015 г. в рамках программы поддержки финтех-компаний (Project Innovate)<sup>326</sup>. Программа предусматривала модель нормативной изолированной среды, в которой финтех-компания могли тестировать

<sup>323</sup> Щеглов К. А. Метод реализации «песочницы» для потенциально опасных программ // Известия высших учебных заведений. Приборостроение. 2017. № 10. С. 940; Ачилова М. А. Финансовые технологии и перспектива развития института «регулятивных песочниц» в РФ // Материалы X Междунар. науч.-практ. конф. «Инновационное развитие российской экономики». Российский экономический ун-т им. Г. В. Плеханова. Екатеринбург, 2017. С. 346.

<sup>324</sup> Stern A. Innovation under Regulatory Uncertainty: Evidence from Medical Technology (145) // Journal of Public Economics. 183. 2018.

<sup>325</sup> Решение Высшего Евразийского экономического совета «Об основных направлениях реализации цифровой повестки ЕАЭС до 2025 года» от 11 окт. 2017 г. № 12 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/workgroup/Documents/A1.pdf> (12.10.2019).

<sup>326</sup> Arner D., Barberis J., Buckley R. P. The Evolution of Fintech: A New Post-Crisis Paradigm? 47 Georgetown Journal of International Law 1271. 2016.

инновационные продукты, услуги и бизнес-модели в условиях реального рынка, обеспечивая при этом надлежащие меры безопасности посредством получения временных разрешений. Регуляторная песочница способствовала развитию инновационной деятельности более 500 компаний, причем инновационная деятельность более 40 из них получила в дальнейшем нормативное закрепление<sup>327</sup>.

Успех Соединенного Королевства по созданию «песочниц» обусловил распространение регуляторных песочниц по всему миру. В настоящее время экспериментальный правовой режим регуляторных песочниц применяется в таких странах, как Сингапур, ОАЭ, Таиланд, Австралия, США, Франция, Венгрия, Ирландия, Исландия, Италия, Литва, Нидерланды, Норвегия, Польша и др.

Целью регуляторной песочницы является создание условий для тестирования цифровых инноваций в отсутствие надлежащего регулирования. При этом такие песочницы служат своеобразным акселератором инновационного развития и охраняют общественные интересы. Дело в том, что даже с учетом отсутствия надлежащего правового регулирования действий субъектов предпринимательской деятельности в рамках регуляторной песочницы находится под контролем государства.

В этой связи следует выделить следующие преимущества регуляторных песочниц. Во-первых, они позволяют субъектам предпринимательской деятельности тестировать инновации в безопасной среде, что минимизирует риски нарушений законодательства. Во-вторых, их применение дает возможность регулирующим органам изучить «работу» новых технологий в среде с низким уровнем риска и адаптировать по мере необходимости действующие нормативные положения. И, в-третьих, использование этого инструмента способно свести к минимуму вред, который может быть нанесен потенциальным потребителям посредством предоставления им гарантий и дополнительных

---

<sup>327</sup> Global Regulatory Sandbox Review An Overview on the Impact, Challenges, and Benefits of Regulatory FinTech Sandboxes November 21th, 2017 [Electronic resource]. URL: <https://financedocbox.com/Insurance/73322297-Global-regulatory-sandbox-review.html> (18.06.2019).

способов защиты, например, с помощью информирования о создании цифровых инноваций в условиях экспериментального режима.

Статистика показывает, что применение механизма регуляторной песочницы привело к увеличению инвестиций в сферу финтех-инноваций с 1,8 млрд до 19 млрд долл. за последние пять лет<sup>328</sup>.

В отношении стран БРИКС следует отметить, что Федеративная Республика Бразилия, Российская Федерация, Китайская Народная Республика, Республика Индия и Южно-Африканская Республика только начинают использовать этот неортодоксальный инструмент. Во всех упомянутых странах (за исключением Китая) законодательство о регуляторных песочницах еще находится в стадии разработки. Именно поэтому создание адекватной правовой базы регулирования регуляторных песочниц в цифровую эпоху членами стран БРИКС играет важную роль в их дальнейшем развитии.

*Республика Бразилия.* Согласно текущим исследованиям, распространение цифровых технологий будет способствовать увеличению ВВП к 2020 г. до 97 млрд долл.<sup>329</sup>

Именно поэтому Республика Бразилия ведет политику, направленную на стимулирование создания и применения цифровых инноваций. Так, например, в июне 2019 г. власти Федеративной Республики Бразилия объявили о разработке проекта закона о регуляторной песочнице, предназначенной для тестирования предпринимательской деятельности с использованием новых цифровых технологий, преимущественно — технологии Блокчейн.

При этом в отличие от модели регуляторной песочницы Соединенного Королевства, в рамках которой тестируются исключительно финтех-инновации, экспериментальный правовой режим регуляторной песочницы в Бразилии будет установлен для тестирования

---

<sup>328</sup> Global Regulatory Sandbox Review An Overview on the Impact, Challenges, and Benefits of Regulatory FinTech Sandboxes November 21th, 2017 [Electronic resource]. URL: <https://financedocbox.com/Insurance/73322297-Global-regulatory-sandbox-review.html> (18.06.2019).

<sup>329</sup> The World Bank: overview of the Republic of Brazil [Electronic resource]. URL: <http://www.worldbank.org/en/country/brazil/overview> (18.06.2019).

деятельности с использованием криптовалют, искусственного интеллекта (ИИ), блокчейн и других цифровых инноваций для страховых, банковских и иных рынков<sup>330</sup>.

*Российская Федерация.* Следует отметить, что Российская Федерация не остается в стороне от мировых тенденций регулирования создания и внедрения цифровых технологий. Начало применения регуляторных песочниц было положено больше года назад в рамках развития сферы финтех. В 2018 г. Банк России утвердил «Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 гг.»<sup>331</sup> в целях содействия развитию конкуренции на финансовом рынке; повышения доступности и качества финансовых услуг; снижение рисков и затрат в финансовом секторе; повышение уровня конкурентоспособности российских технологий. В целях реализации Плана действий («Дорожной карты») по реализации «Основных направлений развития финансовых технологий на период 2018–2020 гг.»<sup>332</sup>, Банк России должен создать регуляторную песочницу в целях пилотирования инновационных финансовых технологий, продуктов и услуг.

Согласно упомянутому выше Плану, пилотирование проектов инновационных финансовых технологий в рамках регуляторной песочницы Банка России будет осуществляться в два этапа: 1) тестирование и 2) «ограниченный регуляторный эксперимент». Первый этап предполагает моделирование процесса применения инновационных финансовых технологий или услуг в тестовой среде в отсутствие любых рисков для потребителей. В свою очередь, в рамках второго этапа

---

<sup>330</sup> Republic of Brazil Fintech's Deep Dive 2018th [Electronic resource]. URL: [https://www.pwc.com.br/pt/setores-de-atividade/financeiro/2018/fintech\\_deep\\_dive\\_ingles\\_18.pdf](https://www.pwc.com.br/pt/setores-de-atividade/financeiro/2018/fintech_deep_dive_ingles_18.pdf) (18.06.2019).

<sup>331</sup> Центральный банк России. Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 гг.: аналитический доклад [Электронный ресурс]. URL: [https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/36231/ON\\_FinTex\\_2017.pdf](https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/36231/ON_FinTex_2017.pdf)

<sup>332</sup> Департамент стратегического развития финансового рынка Центрального банка России. План мероприятий («дорожная карта») по реализации основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 гг. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.cbr.ru/Content/Document/File/71219/roadmap\\_onfr2019\\_2021.pdf](https://www.cbr.ru/Content/Document/File/71219/roadmap_onfr2019_2021.pdf)

планируется применение инновационных финансовых технологий или услуг в реальных условиях, но с определенными ограничениями и под контролем Банка России.

Так, в апреле 2018 г. Банком России было инициировано применение регуляторной песочницы для тестирования инновационных финансовых сервисов и технологий, применение которых требовало изменения существующего регулирования. Заметим, что инновационный сервис от ПАО «Сбербанк» по дистанционному управлению полномочиями по счетам корпоративных клиентов на совершение операций в отделениях банков стал первым проектом регуляторной песочницы Центробанка России, применение которого получило легальное закрепление<sup>333</sup>.

По мнению экспертов, в связи с интенсивной цифровизацией многих сфер жизни российского общества, нашему государству требуется разработка адекватной нормативно-правовой базы регуляторных песочниц с возможностью тестирования инновационных технологий в прозрачных регуляторных условиях не только в области финтеха, но и в иных сферах<sup>334</sup>. В этой связи Минэкономразвития РФ был разработан проект Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах цифровых инноваций»<sup>335</sup>. Законопроект определяет порядок инициирования, установления, реализации, мониторинга, оценки результативности экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций, состоящих во временном адресном контролируемом установлении экспериментального (в отсутствии существующего или отличающегося от существующего) нормативного правового регули-

---

<sup>333</sup> Регуляторная песочница Банка России [Электронный ресурс]. URL: [https://www.cbr.ru/fintech/regulatory\\_platform](https://www.cbr.ru/fintech/regulatory_platform)

<sup>334</sup> Сенин В. Б. Вызовы на пути развития банковского сектора: смена целей и регуляторная песочница // Бизнес. Общество. Власть. 2018. № 4 (30). С. 39; Ефремов А. Е., Южаков В. Н. Направления совершенствования правового регулирования в сфере стимулирования развития информационных технологий // Российское право. Образование. Практика. Наука. 2017. № 5. С. 62.

<sup>335</sup> Проект Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах цифровых инноваций» от 19 апр. 2019 г. // Текст законопроекта опубликован не был. Предоставлен СПС «КонсультантПлюс».

рования для применения цифровых инноваций или осуществляемой с их использованием деятельности в Российской Федерации.

Целями российской модели регуляторной песочницы являются: оценка возможности возникновения вследствие установления нового правового регулирования рисков для охраняемых Конституцией Российской Федерации и федеральными законами ценностей; оценка полезности внедрения цифровой инновации; оценка соразмерности рисков от правового регулирования и полезности внедрения цифровой инновации; отработка оптимальных вариантов будущего правового регулирования соответствующих общественных отношений; определение возможных положительных и (или) отрицательных последствий введения нового правового регулирования.

Такой режим устанавливается в случае отсутствия нормативного правового регулирования деятельности с использованием цифровой инновации и потенциальной полезности объекта экспериментального правового режима и его воспроизводимостью, готовностью цифровой инновации к использованию, возможностью трансформации или прекращения сложившихся в рамках экспериментального правового режима правоотношений, а также соответствия целям экспериментального правового режима.

Участниками экспериментального правового режима могут стать: юридические лица, индивидуальные предприниматели, органы исполнительной власти, деятельность которых на основе использования цифровой инновации, в том числе в правоотношениях с неопределенным кругом лиц, осуществляется в рамках экспериментального правового режима; лица, вступающие в правоотношения с такими субъектами.

Данный режим устанавливается на срок, не превышающий трех лет. При этом законопроект содержит основания для приостановления экспериментального режима, а также его досрочного прекращения (ст. 26).

По итогам оценки результатов применения экспериментального правового режима принимается решение о: 1) желательности придания нормативному правовому регулированию в рамках экспери-

ментального правового режима общего действия; 2) желательности придания нормативному правовому регулированию в рамках экспериментального правового режима общего действия, при условии внесения в него изменений; 3) нецелесообразности придания нормативному правовому регулированию в рамках экспериментального правового режима общего действия.

Немаловажным является тот факт, что в принятии решения о создании регуляторной песочницы в обязательном порядке участвуют общественные организации. Так, в законопроекте отмечается, что орган, уполномоченный осуществлять деятельность в сфере экспериментальных режимов, формирует экспертно-совещательный орган из представителей субъектов предпринимательской деятельности и научно-экспертного сообщества для содействия в формировании своей позиции при рассмотрении предложений об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, организует его деятельность, принимает нормативный правовой акт об указанном экспертно-совещательном органе.

При формировании и организации деятельности указанного экспертно-совещательного органа может допускаться частичное изменение его состава при рассмотрении конкретных предложений в зависимости от сферы общественных отношений, в которой предлагается установить экспериментальный правовой режим, и разновидности технологии, к которой относится цифровая инновация.

Более того, Правительство Российской Федерации определяет или создает организацию, представляющую предпринимательское сообщество в вопросах экспериментальных правовых режимов, и определяет порядок ее деятельности в этой сфере. При определении порядка принятия органом предпринимательского сообщества по вопросам экспериментальных правовых режимов коллегиальных решений может допускаться частичное изменение его состава при рассмотрении конкретных предложений в зависимости от сферы общественных отношений, в которой предлагается установить экспериментальный правовой режим, и разновидности технологии, к которой относится цифровая инновация.

В компетенцию данного органа входит: 1) организация рассмотрения направленных ему предложений об установлении экспериментальных правовых режимов; 2) участие в мониторинге реализации, оценке результативности экспериментальных правовых режимов; 3) представительство интересов предпринимательского сообщества по вопросам экспериментальных правовых режимов в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

*Республика Индия.* Как и в Российской Федерации, законодательство о регуляторных песочницах Индии находится в стадии разработки. В связи с растущей значимостью цифровых инноваций и их влиянием на финансовый сектор, Резервный банк Индии учредил межведомственную рабочую группу в целях исследования сферы финтех-инноваций и их влияния на развитие банковского сектора. В соответствии с докладом рабочей группы от 8 февраля 2018 г., одной из ключевых рекомендаций стала разработка соответствующей правовой базы для регулятивной песочницы<sup>336</sup>.

Проект закона «О регуляторной песочнице в Республике Индия» от 18 апреля 2019 г.<sup>337</sup> определяет основные принципы и цели создания индийской модели регуляторной песочницы. Согласно законопроекту, регуляторная песочница применяется в целях тестирования новых продуктов или услуг в контролируемой и тестируемой регуляторной среде, в рамках которой регулирующие органы могут допускать определенные нормативные послабления. Индийская модель регуляторной песочницы позволяет финтех-компаниям «тестировать» цифровые инновации в целях выявления их конкурентных преимуществ и одновременного контроля и минимизации рисков.

Законопроект содержит следующие условия допустимости применения экспериментального режима регуляторной песочницы:

<sup>336</sup> How Regulatory Sandbox Ensures Precise Governance while Encouraging Innovations [Electronic resource]. URL: <https://www.entrepreneur.com/article/303762> (18.06.2019).

<sup>337</sup> Reserve Bank of India “Draft Enabling Framework for Regulatory Sandbox” April 18th 2018 [Electronic resource]. URL: <https://rbi.org.in/scripts/PublicationReportDetails.aspx?UrlPage=&ID=920> (18.06.2019).



а) отсутствие регулирования в сфере деятельности с цифровой инновацией; б) необходимость временно «смягчить» правила в целях определения потенциала инновации; в) значимость цифровой инновации в сфере оказания финансовых услуг.

Отметим, что, в отличие от Бразилии, Австралии, России или Сингапура, участниками регуляторной песочницы в Республике Индии могут стать только финтех-компании, зарегистрированные на территории Республики Индия.

Законопроект содержит закрытый перечень инновационных продуктов и услуг, которые могут создаваться (осуществляться) в рамках режима регуляторной песочницы: розничные платежи; услуги по переводу денег; кредитование; финансовые консультационные услуги; услуги по управлению активами; услуги цифровой идентификации; смарт-контракты.

Перечисленные продукты и услуги могут быть созданы на основе следующих технологий: а) приложений для мобильных телефонов (платежи, цифровая идентификация); б) инструментов анализа больших данных; в) интерфейса программирования приложений (API); г) приложений с использованием распределенных реестров; д) приложений с использованием искусственного интеллекта и машинного обучения.

Заметим, что законопроект содержит и так называемый «черный список» инноваций, которые не могут использоваться в рамках песочницы: криптовалюты и иные крипто-активы, а также другие продукты (услуги), использование которых запрещено законодательством Республики Индия.

В отличие от российской модели регуляторной песочницы, режим тестирования в рамках индийской модели песочницы может длиться максимум 12 недель. После его окончания начинается четырехнедельный процесс оценки. Результаты тестирования продуктов, услуг, технологий должны быть подтверждены Резервным банком Индии.

Индийский законопроект не содержит перечня преференций для его участников. Но в то же время режим регуляторной песочницы может предусматривать определенное «смягчение» правил, если необходимость подобных мер доказана.

Немаловажно, что действие экспериментального режима в отношении деятельности с использованием цифровой инновации может быть прекращено в любое время по решению Резервного банка Индии, если становится очевидным, что финтех-компания не сможет достигнуть предполагаемой цели.

Обращает на себя внимание, что законопроект содержит положения, направленные на защиту общественных интересов, в частности, прав потребителей. Так, в нем подчеркивается, что участник регуляторной песочницы должен обеспечить исполнение любых обязательств перед потребителями и контрагентами до выхода из регуляторной песочницы. Указанное предполагает, что осуществление предпринимательской деятельности в рамках регуляторной песочницы не ограничивает ответственность юридического лица. Более того, законопроект предусматривает обязательное уведомление потребителей о потенциальных рисках во время тестирования цифровой инновации и возможной компенсации вреда, причиненного потребителю в результате ее применения.

*Китайская Народная Республика.* За последние несколько десятилетий Китай стал одним из мировых лидеров в области науки и инноваций. Среди других членов БРИКС Китайская Народная Республика является несомненным лидером в области технологического прогресса.

В настоящее время в Китае созданы и функционируют четыре регуляторных песочницы:

а) регуляторная песочница Валютно-финансового управления Гонконга (Fintech Supervisory Sandbox), запущенная в сентябре 2016 г., позволяющая банкам и их партнерам — инновационным компаниям проводить пилотные испытания в области финтех-инноваций с участием ограниченного числа потребителей и контрагентов<sup>338</sup>.

Важным преимуществом осуществления деятельности в условиях экспериментального режима данной регуляторной песочницы

---

<sup>338</sup> Monetary Authority of Hong Kong Circular on Fintech Supervisory Sandbox (FSS) B1 /15C B9 /29C 2016 [Electronic resource]. URL: <https://www.hkma.gov.hk/media/eng/doc/key-information/guidelines-and-circular/2016/20160906e1.pdf> (18.06.2019).

является тот факт, что ее участникам (в качестве которых выступают только банки, уполномоченные Гонконгским валютно-финансовым управлением) разрешается осуществлять пилотные испытания цифровых технологий в сфере оказания банковских услуг без необходимости полного соответствия правилам валютного законодательства Гонконга.

Заметим, что законодательство о регуляторной песочнице не содержит обязательных требований к срокам тестирования цифровых инноваций. Продолжительность действия экспериментального правового режима определяется индивидуально в каждом конкретном случае;

б) регуляторная песочница Комиссии по ценным бумагам (SFC Regulatory Sandbox), созданная в целях испытания цифровых финансовых технологий<sup>339</sup>.

Режим данной регуляторной песочницы устанавливается в целях предоставления квалифицированным компаниям в условиях тесного взаимодействия с Комиссией, а также надзора с ее стороны, возможности определения и минимизации рисков, связанных с деятельностью таких компаний по оказанию финансовых услуг с использованием цифровых финансовых технологий до того, как данные услуги будут предоставлены широкому кругу лиц.

Участниками регуляторной песочницы могут стать квалифицированные компании с хорошей деловой репутацией, которые используют в своей деятельности инновационные технологии. Кроме того, деятельность таких компаний должна быть направлена на увеличение ассортимента и качества продуктов и услуг, приносить пользу индустрии финансовых услуг Гонконга.

Если в результате осуществления деятельности в условиях экспериментального правового режима компания доказывает, что ее деятельность с использованием цифровых технологий потенциально

<sup>339</sup> Guide to Regulatory Fintech Sandboxes Across Asia Pacific [Electronic resource]. URL: [https://www.bakermckenzie.com//media/files/insight/publications/2018/01/qrq\\_ap\\_regulatoryfintech\\_jan18.pdf?la=en](https://www.bakermckenzie.com//media/files/insight/publications/2018/01/qrq_ap_regulatoryfintech_jan18.pdf?la=en) (18.06.2019).

полезна и перспективна, а риски, связанные с ее осуществлением, — минимальны, то компания может обратиться в Комиссию с просьбой изменения условий лицензирования;

в) регуляторная песочница в сфере страховой деятельности (Insurance Regulatory Sandbox) создана Агентством по страхованию КНР 29 сентября 2017 г. в целях облегчения пилотных запусков инновационных приложений Insurtech страховщиками<sup>340</sup>.

Данная песочница была «запущена» в целях облегчения пилотных запусков уполномоченными страховщиками инновационных приложений Insurtech, которые будут применяться в осуществляемой ими деятельности.

Участниками данного вида песочницы могут стать только уполномоченные страховщики и технологические компании, сотрудничающие с ними;

г) и, наконец, регуляторная песочница для тестирования блокчейн-инноваций (China Blockchain Regulatory Sandbox), учрежденная в индустриальном кампусе в заливе Ханчжоу 19 октября 2018 г. Китайской ассоциацией электронной торговли (СЕСА) и Комиссией в области управления китайской регуляторной песочницей в сфере блокчейн<sup>341</sup>.

Принципами создания и функционирования перечисленных видов регуляторных песочниц в КНР выступают: четкость в определении целей, сроков и иных условий функционирования регуляторных песочниц; прозрачность процедур, применяемых в рамках режима регуляторной песочницы; применение надежных мер защиты интересов клиентов и потребителей; управление рисками, связанными с использованием цифровых инноваций<sup>342</sup>.

<sup>340</sup> The Insurance Authority's Insurtech Sandbox (Insurtech Sandbox) [Electronic resource]. URL: [https://www.ia.org.hk/en/aboutus/insurtech\\_corner.html](https://www.ia.org.hk/en/aboutus/insurtech_corner.html) (01.07.2019).

<sup>341</sup> Blockchain Regulatory Sandbox Commission People's Republic of China [Electronic resource]. URL: <https://english.chaindd.com/3126266.html> (01.07.2019).

<sup>342</sup> The Insurance Authority's Insurtech Sandbox (Insurtech Sandbox) [Electronic resource]. URL: [https://www.ia.org.hk/en/aboutus/insurtech\\_corner.html](https://www.ia.org.hk/en/aboutus/insurtech_corner.html) (01.07.2019).

*Южно-Африканская Республика.* В отличие от Бразилии, России, Индии и Китая, правительство Южно-Африканской Республики проявляет крайнюю осторожность в вопросах установления режима регуляторных песочниц, придерживаясь сбалансированного подхода к технологическим инновациям, учитывая потенциальные выгоды и риски каждой из них<sup>343</sup>. В этой связи Резервным банком ЮАР была принята Программа проведения стратегической оценки Fintech-инноваций, в том числе в целях принятия решения о возможности установления экспериментального режима регуляторной песочницы в ЮАР.

Такой осторожный подход южноафриканских властей связан с критикой применения режима регуляторной песочницы. По мнению ряда авторов, концепция «регуляторной песочницы» представляет собой завуалированную попытку обойти законы о защите потребителей<sup>344</sup>. Более того, применение таких экспериментальных режимов способствует легализации (отмыванию) денежных средств<sup>345</sup>.

Указанное обуславливает необходимость создания адекватной нормативно-правовой базы регулирования регуляторных песочниц, которая была бы способна к обеспечению баланса частных интересов субъектов предпринимательской деятельности с использованием цифровых инноваций, а также интересов общества и государства.

В этой связи странам–участникам БРИКС следует в дальнейшем развивать сотрудничество в сфере выработки единой политики в отношении создания регуляторных песочниц и их функционирования. Следует отметить, что такие документы, как Меморандум о взаимопонимании в сфере сотрудничества в области науки, технологий

---

<sup>343</sup> Da Silva C. South Africa Lays the Groundwork for Fintech Regulation, 2 Financial Sector Conduct Authority Bulletin 2–5 (2019); South African Reserve Bank (SARB) Fintech release [Electronic resource]. URL: <https://www.resbank.co.za/Lists/News%20and%20Publications/Attachments/8259/SARB%20FinTech%20release%2013%20February.pdf> (18.06.2019).

<sup>344</sup> Bromberg L., Godwin A., Ramsay I. Fintech Sandboxes: Achieving a Balance between Regulation and Innovation // Journal of Banking and Finance Law and Practice. 2017. Vol. 28, № 4. Pp. 314–336.

<sup>345</sup> Там же.

и инноваций (2015), Стратегия экономического партнерства БРИКС (2016), Инициатива по цифровому экономическому развитию (2018), Меморандум о взаимопонимании по вопросам совместных исследований в области технологий распределенного реестра, уже содержат все необходимые предпосылки для такого сотрудничества<sup>346</sup>.

Представляется, что в рамках данного сотрудничества странам БРИКС следует решить ряд задач как на международном, так и на национальном уровне.

Так, на уровне БРИКС следует сформировать рабочие группы, которые будут участвовать в разработке общих рекомендаций по использованию регуляторных песочниц в странах–участницах БРИКС. В состав таких групп могут войти уполномоченные органы, организации и ассоциации. Кроме того, необходимо отметить, что при определении общих векторов национальной и международной политики в области создания и функционирования регуляторных песочниц крайне важно учитывать мнение не только регулирующих органов, но и представителей предпринимательского сообщества предпринимателей и общества по защите прав потребителей в целях обеспечения баланса частных и публичных интересов.

Кроме того, Бразилия, Россия, Индия, Китай и Южно-Африканская Республика должны совместно разработать модельный закон в области создания и функционирования экспериментальных правовых режимов для создания цифровых инноваций (регуляторных песочниц).

Возможно, что унификация и гармонизация законодательства о регуляторных песочницах в дальнейшем может привести к созданию глобальной регуляторной песочницы стран БРИКС. Этот шаг послу-

---

<sup>346</sup> Memorandum of Understanding on Cooperation in Science, Technology and Innovation between the Governments of the Federative Republic of Brazil, the Russian Federation, the Republic of India, the People's Republic of China and the Republic of South Africa [Electronic resource]. URL: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/BRICS%20STI%20MoU%20ENGLISH.pdf> (18.10.2019); The Strategy for BRICS Economic Partnership [Electronic resource]. URL: [https://Downloads/partnershipstrategy\\_eng.pdf](https://Downloads/partnershipstrategy_eng.pdf) (11.10.2019).

жит созданию возможности трансграничного тестирования цифровых инноваций в безопасной среде для будущего экспорта и импорта инноваций между членами БРИКС и другими странами. В плане сравнения отметим, что в августе 2018 г. была создана Глобальная регуляторная песочница «Песочница для песочниц», участниками которой стали 12 стран.

Цели упомянутой Глобальной регуляторной песочницы: а) создание системы регулирующих органов; б) сотрудничество по ключевым вопросам развития цифровых инноваций; в) проведение транснациональных испытаний цифровых инноваций.

В свою очередь, на национальном уровне стран–участниц БРИКС, применяющих или готовых к применению экспериментального режима регуляторной песочницы, следует решить ряд задач:

*Во-первых*, необходимо определить сферу применения регуляторных песочниц. Как представляется, в целях развития инновационной деятельности в странах БРИКС, не следует ограничивать сферу применения данных песочниц одной лишь областью финтех-инноваций. Более того, как отмечалось ранее, расширение сферы применения регуляторных песочниц стало одной из тенденций развития законодательства о них, и актуально для целого ряда зарубежных стран, например, для Индии, Китая, Сингапура и др.

*Во-вторых*, требуется разработать четкие и прозрачные условия отбора участников регуляторной песочницы. Таковыми, в соответствии с общей практикой, могут быть не только уполномоченные банки и органы государственной власти, но и стартапы и другие хозяйствующие субъекты.

*В-третьих*, важно определить сроки действия экспериментального режима регуляторной песочницы. Думается, что такие сроки должны устанавливаться индивидуально в зависимости от ситуации, однако не превышать определенный законом срок. При этом полагаем, что, например, возможность применения режима регуляторной песочницы в течение 3 лет (как, например, в России) является чрезмерной и может привести к различным формам злоупотребления субъектами предпринимательской деятельности своими правами.

*В-четвертых*, нужно разработать меры по защите потенциальных клиентов и контрагентов. Предполагается, что это должен быть широкий спектр мер, например, обязательное информирование об осуществлении деятельности в условиях экспериментального правового режима, необходимость получения предварительного согласия потенциального контрагента или потребителя, страхование ответственности участника регуляторной песочницы, а также выплата компенсаций за вред, причиненный деятельностью, осуществляемой в рамках песочницы. Важно учитывать, что регуляторная песочница не является средством обхода установленных законом требований. Ее участники должны помнить о необходимости осуществления деятельности в соответствии с действующим законодательством.

Таким образом, стремление стран БРИКС занять лидирующие позиции на международной экономической и политической арене требует разработки адекватных правовых механизмов создания и применения цифровых инноваций. Поскольку в странах БРИКС отсутствует надлежащее правовое регулирование ряда цифровых технологий, внедрение регуляторных песочниц является одним из возможных выходов из сложившейся ситуации.

Между тем возможность успешного применения данного механизма, с одной стороны, требует определенной гибкости регулятора в вопросах создания оптимальных условий деятельности инновационных компаний; с другой — государства–участницы БРИКС должны принять необходимые меры по защите общественных интересов в процессе применения экспериментального режима. В частности, в целях защиты интересов потенциальных потребителей и контрагентов, следует расширить возможность участия общества в принятии решений о судьбе цифровых инноваций, создаваемых в рамках регуляторных песочниц. Именно поэтому странам–участницам БРИКС необходимо развивать сотрудничество в области создания адекватного регулирования регуляторных песочниц, а также обеспечения баланса частных и публичных интересов их участников, общества и государства.



## ГЛАВА 8

### Единая цифровая среда правоохранительных услуг: необходимость и перспективы создания в странах БРИКС

#### § 1. Направления и формы совместной деятельности стран БРИКС в правоохранительной сфере

На сегодняшний день группа стран БРИКС — наиболее влиятельное объединение государств, созданное на экономической основе. Объединение Бразилии, Индии, Китая, России и Южной Африки стало возможным благодаря перспективным экономическим показателям и темпам роста экономик указанных государств. В экономической сфере страны БРИКС интегрированы и взаимно дополняют друг друга. Так, Россия является крупнейшим экспортером энергоресурсов, в Бразилии развита аграрная промышленность, Китай — лидер по человеческому капиталу и информационным технологиям, в Индии развиты промышленность и сфера услуг, в ЮАР имеются наработки по «зеленой промышленности», развивается туризм, а также эта страна богата полезными ископаемыми. Характеризуя научный потенциал ЮАР, специалисты отмечают, что «Южная Африка занимает первое место на континенте по патентам на изобретения»<sup>347</sup>. Каждая из стран БРИКС имеет ряд присущих только ей характеристик, делающих ее привлекательной для остальных членов объединения.

Особую роль в формате БРИКС играет Китай. Нет сомнений, что Китайская Народная Республика превратилась в центр силы из-за таких ключевых критериев как самое многочисленное население, место постоянного члена в Совете Безопасности ООН, одно из ведущих мест в мире по размеру валового внутреннего продукта. Кроме того, китай-

<sup>347</sup> Makhoba X. H., Pouris A. A patentometric assessment of selected R&D priority areas in South Africa, a comparison with other BRICS countries // World Patent Information. 2019. Vol. 56. P. 20.

ские исследователи оперируют понятием «совокупная национальная мощь», которую они исчисляют путем сопоставления количественных и качественных оценок территории, природных ресурсов, военного потенциала, параметров экономического развития, дипломатической влиятельности, международного престижа, сплоченности нации, культурного воздействия на другие страны и т. д.<sup>348</sup> Увеличивается роль Китая и в накоплении «интеллектуального капитала». Как отмечает Wenting Cheng, Китай в последнее время активно и ответственно занимается международным продвижением своих позиций в сфере интеллектуальной собственности. Китай стал ведущим экспортером технологий, сосредоточив внимание на наращивании потенциала в области информационных систем в рамках инициатив «Один пояс — один путь» и БРИКС<sup>349</sup>.

Что объединяет такие разные на первый взгляд страны? Страны, участвующие в БРИКС, уверены в том, что «коллективный Запад» во главе с США не заинтересован в честной экономической конкуренции с ними и развитии их экономик, как это декларируется. Более того США и их союзники проводят целенаправленные мероприятия на сдерживание их экономического развития для того, чтобы страны БРИКС находились в отставании от западного уровня развития экономик и не составляли им конкуренции. Отсюда заинтересованность стран БРИКС в объединении усилий для противостояния ангажированному управлению мировой экономикой со стороны США.

Помимо превращения в центры силы в полицентричном геополитическом устройстве мира, политика государств БРИКС направлена на региональное лидерство (Китая — в Восточной и Центральной Азии, Индии — в Южной Азии, Бразилии — в Южной Америке, а ЮАР — на всем Африканском континенте).

Однако объединение БРИКС постепенно выходит за рамки только экономического сотрудничества и приобретает черты институализа-

<sup>348</sup> Коршунов С. А. Объединение БРИКС и российско-китайские отношения: дис. ... канд. полит. наук. М., 2013. С. 28.

<sup>349</sup> Cheng W. China engages with the global intellectual property governance: The recent trend // *Journal of world intellectual property*. 2019. Vol. 22. P. 146–161.

ции надгосударственного образования. Логика прохождения этапов объединения стран БРИКС демонстрирует сближение по различным направлениям межгосударственного сотрудничества. Зарубежные авторы признают все большее влияние стран БРИКС в решении глобальных проблем. Так, Ф. Петроне, применительно к климатической проблеме, отмечает: «Если страны БРИКС станут лидером по вопросам решения климатической проблемы и найдут решения, которые позволят миру выйти из экологического тупика, то они также усилят свое влияние с точки зрения мягкой силы и большего авторитета на международном уровне»<sup>350</sup>. Другие ученые используют социологические методы исследования и приходят к следующим выводам: текущее состояние дел свидетельствует о разработке общих научно-технических исследовательских инициатив и официальной поддержке создания инновационного сетевого университета БРИКС<sup>351</sup>. Приведенные точки зрения сообщают о том, что сотрудничество стран БРИКС вышло за рамки экономики и стремительно развивается по другим направлениям.

Названные государства играют все большую роль в построении многополярного мира и решении задач, в том числе по обеспечению внешней и внутренней безопасности этих стран. Исследователи БРИКС отмечают: «Впечатляющие показатели по научным тематическим исследованиям в настоящее время продемонстрировали страны БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южная Африка), в результате чего они добились более высокого политического авторитета в мире»<sup>352</sup>. Правительства стран БРИКС выработали совместное видение целей и принципов деятельности в области не только экономики, но и в сфере обеспечения безопасности и противодействия преступности. Поэтому назрела необходимость более тесного сотрудничества

<sup>350</sup> Petrone F. BRICS, soft power and climate change: new challenges in global governance? // *Ethics & global politics*. 2019. Vol. 12. P. 27.

<sup>351</sup> Dwyer T., Arifon O. Recognition and transformation: Beyond media discourses on the BRICS // *Global Media and Communication*. 2019. Vol. 15. P. 27.

<sup>352</sup> Røren P., Beaumont P. Grading greatness: evaluating the status performance of the BRICS // *Third World Quarterly*. 2019. Vol. 40. P. 429.

в правоохранительной сфере. Успешный опыт взаимодействия стран БРИКС в экономической сфере при тех же подходах и принципах позволяет рассчитывать на успех в международном сотрудничестве в сфере безопасности.

В настоящее время три направления вызывают исключительную озабоченность стран БРИКС: борьба с терроризмом, незаконный контроль над наркотиками и незаконная миграция. Исследования итоговых документов саммитов БРИКС позволяют сформулировать целый ряд направлений сотрудничества в обеспечении безопасности:

*Противодействие международному терроризму*

Терроризм сам по себе как негативное социальное явление несет повышенную общественную опасность. Кроме того, нестабильная обстановка в сфере обеспечения общественной безопасности влияет на экономические показатели стран БРИКС. Как отмечает коллектив авторов: «Геополитические вызовы в целом и, в частности, террористические инциденты в основном не прогнозируются, подчеркивается важность сильного финансового сектора, который может помочь стабилизировать мировой рынок, и помочь открытой экономике, которая позволяет местным инвесторам диверсифицировать специфические для страны риски в своих проектах»<sup>353</sup>.

В современных условиях взаимодействие стран БРИКС в сфере борьбы с международным терроризмом представляет определяющий фактор для повышения эффективности противодействия терроризму как на международном, так и внутривластном уровнях. На данный момент России, Китаю, Бразилии, Южной Африке и Индии не удалось создать эффективную систему совместной контртеррористической безопасности из-за проблем в нормативно-правовой, организационной и других составляющих. Снятие этих барьеров и ограничений видится в увеличении форм международного сотрудничества в сфере борьбы с терроризмом, которые должны соответствовать современным формам

<sup>353</sup> Balcilar M. [et al.]. Geopolitical risks and stock market dynamics of the BRICS // Economic Systems. 2018. Vol. 42. P. 295–296.

внутригосударственной контртеррористической деятельности. Приведем некоторые из возможных форм совместной деятельности стран БРИКС по противодействию терроризму: проведение совместных контртеррористических операций и согласованных профилактических антитеррористических мероприятий, унификация сил проведения контртеррористических операций, сотрудничество при устранении последствий терактов и минимизации ущерба от них, организация и проведение совместных антитеррористических учений, совместная подготовка квалифицированных кадров, обмен положительным опытом правоохранительной деятельности и информацией по вопросам противодействия терроризму, сепаратизму и экстремизму, проведение совместных научных исследований в данной области, сотрудничество в области вооружений, пограничного контроля, предупреждение финансирования терроризма, нелегального оборота оружия и взрывчатых веществ.

#### *Борьба с контрабандой и незаконной миграцией*

Организация взаимодействия между странами БРИКС в направлении противодействия контрабанде приобретает актуальный характер. Обусловлено это такими обстоятельствами, как относительная прозрачность границ, слабый таможенный контроль за перемещением товаров, несоответствие между собой действующих на территории разных стран законодательных актов, регулирующих правила перемещения товаров и внешнеэкономическую деятельность. В стремлении государств создать жесткий механизм контроля над перемещением товаров не было согласованности, что привело к одновременному действию множества международных и внутренних нормативных правовых актов. Это существенно затрудняло функционирование всей системы международного регулирования противодействия. Кроме того, ряд положений действовавших международных соглашений объективно устарели.

Отдельно необходимо отметить проблему незаконного перемещения через государственные границы стран БРИКС предметов, ограниченных и запрещенных в свободном гражданском обороте (наркотики, оружие и т. п.), в то время как стремительный рост незаконной

наркоторговли и преступлений против общественной безопасности стал для некоторых стран серьезной проблемой.

Очевидна необходимость сосредоточения усилий в области противодействия контрабанде на укреплении пограничных рубежей, поэтому считаем необходимым заключение между государствами БРИКС специальных соглашений о сотрудничестве правоохранительных органов приграничных регионов. Обусловлено данное обстоятельство еще и тем, что три страны (Россия, Индия, Китай) из пяти стран БРИКС имеют общие границы.

Что касается проблем нелегальной миграции, то от нее страдают не только страны БРИКС, но и другие.

Международное сотрудничество по обеспечению безопасности границ разнообразно и включает в себя мероприятия по облегчению законного перемещения товаров, пресечению преступности, поддержанию безопасности вокруг границ и охране природных ресурсов. Все эти операции являются жизненно важными и необходимыми.

Эффективное противодействие незаконным явлениям возможно при оптимальной организации маршрутов полетов над границей для мониторинга, что открывает новые возможности как для военных, так и для гражданских целей, таких, как наблюдение за границами и дистанционное зондирование. Многие системы были разработаны для более эффективного надзора и оказания пограничным органам надежной поддержки в принятии решений. Такие системы различаются по используемой технологии, точности, типам событий, которые могут быть обнаружены, и непрерывности мониторинга.

В статье коллектива ученых исследуются технические возможности существующих и новых технологий наблюдения, используемых для международного пограничного мониторинга. Описана эффективность этих систем, а также необходимая для их внедрения технологическая инфраструктура. Особое внимание уделяется выявлению сильных и слабых сторон данных систем и их способности решать текущие и будущие задачи. В исследовании отмечается, что «летающие специальные комплексы могут быть использованы для предоставления быстро развертываемой, самонастраиваемой,

недорогой и компактной системы наблюдения за границами стран БРИКС»<sup>354</sup>.

*Противодействие организованной преступности, осуществляющей самые опасные виды противоправной деятельности (наркотрафик, торговля людьми, незаконный оборот оружия и т. д.)*

Особую проблему представляет нелегальное распространение наркотиков в связи с негативным влиянием на здоровье населения. В связи с этим страны БРИКС должны занимать более жесткую позицию по данному вопросу, что подчеркивается и в зарубежной прессе<sup>355</sup>.

Современная организованная преступность характеризуется высоким уровнем профессионализма, возможностью контролировать финансовые системы государств. Речь идет о новой глобализированной криминальной системе, которая в полной мере пользуется преимуществами наиболее современных информационных технологий. Уже сейчас организованные преступные группировки обладают возможностями оперировать огромными суммами денег, фактически создают угрозу способности стран БРИКС осуществлять финансовый контроль за своей экономикой. В конечном итоге организованные преступные группы получают возможность скупать государственные институты, контролировать приносящие доход сектора экономики, подрывать существующие финансовые рынки, приобретать оружие, боеприпасы, взрывные (включая ядерные) устройства. Ни для кого не секрет, что получение ядерного оружия является неотъемлемой частью стратегии всех крупных международных террористических организаций. Это необходимо им, чтобы получить эффективные средства для запугивания населения и влияние на принятие решений органов государственной власти различных стран.

<sup>354</sup> Favez F. [et al.]. Assessing the effectiveness of flying ad hoc networks for international border surveillance // International journal of distributed sensor networks. 2019. Vol. 15. P. 7–8.

<sup>355</sup> Tinasti K., Barbosa I. The influence of global players on the drug control system: an analysis of the role of the Russian Federation // Drugs and Alcohol Today, 2017. Vol. 17. P. 124–134.

Совершенно очевидно, что интеграции преступных групп должна быть противопоставлена еще более сильная интеграция правоохранительных органов различных государств.

*Противодействие коррупции*

Актуальность данной проблемы в странах БРИКС подчеркивается в современных научных исследованиях, в частности индийских ученых: коррупционные проявления влияют на ухудшение окружающей среды, блокируя использование в производстве источников возобновляемой энергии и лоббируя потребление неэкологичных и невозобновляемых источников энергии<sup>356</sup>.

Проблема коррупции в странах БРИКС отмечается и российскими учеными: коррупция является глобальной проблемой, которая может негативно повлиять на экономический рост и устойчивое развитие стран БРИКС.

Некоторые страны БРИКС справились с проблемами противодействия коррупции лучше, чем другие. Согласно Индексу восприятия коррупции Transparency International (2017), в блоке БРИКС основных развивающихся экономик Южная Африка занимает лучшее место (71-е), за ней следуют Китай (77-е) и Индия (81-е). Бразилия занимает 96-е, а Россия 135-е место из 180 стран. Эти пять стран поддерживают укрепление международного сотрудничества в борьбе с коррупцией, в том числе через Антикоррупционную рабочую группу БРИКС, а также по вопросам, связанным с возвращением активов и передачи лиц, разыскиваемых за коррупцию<sup>357</sup>.

*Обеспечение информационной безопасности стран БРИКС*

В последние годы отмечается тревожный рост числа кибератак на инфраструктуру различных государств мира. Важным направлением сотрудничества становится обеспечение кибербезопасности

<sup>356</sup> Sinha A. [et al.]. Impact of corruption in public sector on environmental quality: Implications for sustainability in BRICS and next 11 countries // Journal of Cleaner Production. 2019. Vol. 232. P. 1379.

<sup>357</sup> Kurakin A., Sukharensko A. Anti-corruption in the BRICS countries // BRICS Law Journal. 2018. Vol. 5. P. 56–59.



стран БРИКС. Учитывая нынешнюю нестабильную социально-политическую обстановку и массовый рост террористических актов, крайне важно, чтобы правоохранительные органы стран БРИКС осознали возможность использования киберпространства террористическими организациями для нарушения нормального образа жизни законопослушных граждан. Уровень угрозы кибертерроризма как никогда высок сегодня, что создает много проблем, сеет неуверенность и страх среди граждан. Указанную проблему без взаимного сотрудничества стран БРИКС эффективно решить вряд ли получится.

Как отмечают специалисты из Дурбанского технологического университета (ЮАР), «Исследования отчетов за последние два года показали, что экономики стран БРИКС ... были признаны одними из крупнейших жертв киберпреступности. Недавний саммит БРИКС, состоявшийся в Сямыне (Китай), был посвящен одной из главных тем — глобальной безопасности, включая кибербезопасность»<sup>358</sup>.

Кибербезопасности в области больших данных также должно уделяться повышенное внимание. При совершении компьютерного правонарушения у правоохранительных органов возникает необходимость в проведении цифровой судебной экспертизы, сборе цифровых доказательств, определении места совершения правонарушения, обнаружении умысла его совершения и подсчета возможных негативных последствий. Все эти вопросы не находят однозначного решения в разных странах, а следовательно должно быть взаимодействие стран БРИКС на общих принципах и правовых основаниях в указанной сфере.

Данными проблемами активно занимаются китайские ученые, которые отмечают: «В качестве новой области исследований “цифровых” наук является технология “Умный город”, которая использует информационно-коммуникационные технологии для сбора, обнаружения, анализа и интеграции ключевых информационных данных основных систем в городах. Данная система является системой управления, которая решает интеллектуальные задачи под различные условия. Например, ежедневный бюджет города, обеспечение безопас-

<sup>358</sup> Mitrovic Z., Thakur C. Positioning South Africa in the BRICS cybersecurity context: A strategic perspective. 14th International Conference on Cyber Warfare and Security. ICCWS. 2019. P. 251–259.

ности, защита окружающей среды, регулирование промышленной и предпринимательской деятельности и предоставление городских услуг населению. Технология BigData применяется в здравоохранении “Умного города” и в “Интернете вещей” и предотвращает киберпреступность»<sup>359</sup>.

*Оказание юридической помощи и обеспечение безопасности туристов*

Туризм между странами БРИКС является важным с точки зрения развития экономического потенциала данных стран. Этому вопросу посвящено исследование, в котором отмечается, что в последние годы туризм стал новым драйвером в экономике международной торговли для развивающихся стран. Это способствует их экономическому росту путем привлечения иностранной валюты. Проведенное исследование подтверждает «гипотезу роста туризма» для стран БРИКС, из которой следует, что рост туризма в странах БРИКС оказывает положительное влияние на экономический рост<sup>360</sup>.

*Юридическое сопровождение и обеспечение безопасности высокотехнологичной и предпринимательской деятельности* в странах БРИКС, в том числе с применением информационных технологий. В исследованиях отмечается, что нет единого пути модернизации технологий. Вместо этого мы находим несколько уникальных путей с различными компромиссами между интенсивностью, структурными изменениями и характером глобального взаимодействия. Во всех странах БРИКС наблюдается рост межгосударственной технологической активности. Китай обновил свою базу технологических знаний и взаимодействует на новых направлениях. Однако экономикам БРИКС,

<sup>359</sup> Feng X., Zhao Y. Digital Forensics Challenges to Big Data in the Cloud. International conference on internet of things (things) and IEEE green computing and communications (greencom) and IEEE cyber, physical and social computing (cpscom) and IEEE smart data (smartdata). 2017. P. 858–862.

<sup>360</sup> Bandy U. J., Ismail S. Does tourism development lead positive or negative impact on economic growth and environment in BRICS countries? A panel data analysis // Economics bulletin. 2017. Vol. 37. P. 553–560.

по-видимому, не хватает организационных и дополнительных возможностей, чтобы соответствовать масштабам поставок технологий из-за рубежа<sup>361</sup>.

Формы совместной деятельности по указанным направлениям разнообразны:

1. Создание совместной информационно-правовой базы нормативных правовых актов стран БРИКС.

2. Использование совместных технологических разработок и привлечение международного сотрудничества для реализации направлений деятельности в сфере противодействия преступности и обеспечения безопасности граждан стран БРИКС.

3. Развитие совместной инфраструктуры и материальной базы систем обеспечения безопасности стран БРИКС.

4. Обмен знаниями и успешным опытом по вопросам правоохранительной деятельности и противодействия преступности. Государства сталкиваются с общими вызовами в обеспечении безопасности граждан, поэтому обмен опытом приносит пользу странам БРИКС и дает возможность делиться передовыми подходами в осуществлении правоохранительной деятельности, а в будущем унифицировать стандарты обеспечения безопасности, поскольку очевидно, что сотрудничество систем одного типа более продуктивно.

5. Для поддержания рабочих отношений между правоохранительными органами в странах БРИКС направление сотрудников правоохранительных органов для оказания помощи в раскрытии и расследовании по поводу всех видов транснациональной преступности, включая преступления в области терроризма.

6. Создание эффективной и безопасной системы сопровождения предпринимательской деятельности в странах БРИКС.

7. Создание основанных на информационных и коммуникационных технологиях систем управления и мониторинга в сферах обеспечения общественной безопасности.

---

<sup>361</sup> Dominguez I. [et al.]. Paths of technology upgrading in the BRICS // Research policy. 2019. Vol. 48. P. 262.

Безусловно, что перечень направлений и форм совместной деятельности не исчерпывающий и постоянно расширяется. Тем очевидней потребность в координации правоохранительной деятельности стран БРИКС на основе современных информационных технологий.

## §2. Возможности цифровизации совместной деятельности стран БРИКС

Цифровизация становится ключевым фактором прогрессивного развития как любого государства, так и объединения государств. Сегодня происходит переход от простого внедрения цифровых технологий к комплексному построению цифровой системы в масштабах всех цивилизованных стран. Деятельность по цифровизации всех сфер человеческой деятельности направлена, прежде всего, на то, чтобы обеспечить полное и эффективное использование информации для оптимального решения задач такой деятельности. Юриспруденция и, в частности, правоохранительная деятельность не могут оставаться в стороне от этого инновационного исторического процесса. В противном случае разрыв между инновационными и традиционными сферами человеческой деятельности будет увеличиваться, нанося ущерб безопасности стран БРИКС.

Потенциал современных информационных технологий становится новым фактором национальной мощи государств наряду с традиционными показателями, такими как территория, население, уровень экономического развития, боеспособность вооруженных сил.

Новая роль информатизации заключается в том, что из объекта правового регулирования она превращается в субъект. Если раньше государства регулировали общественные отношения в области информатизации, то сейчас информатизация оказывает влияние на само государство и систему регулирования общественных отношений данным государством. Это стало возможным благодаря внедрению информационных систем, объединенных под названием «искусственный интеллект», в сферу регулирования общественных отношений и управления человеческой деятельностью.

Внедрение информационных технологий в традиционные сферы человеческой деятельности способствует положительному развитию этих сфер, а значит прогрессу общества в целом. Как отмечается в Стратегии развития информационного общества на 2017–2030 годы, информационные и коммуникационные технологии оказывают существенное влияние на развитие традиционных отраслей экономики. В России объем реализации товаров и услуг россиянам с использованием Интернета в 2015 г. достиг эквивалента 2,3% валового внутреннего продукта и имеет тенденцию к росту<sup>362</sup>.

Основой управления в любой сфере человеческой деятельности является полученная информация. Правильная организация человеческой деятельности (будь то деятельность по управлению государством, взаимодействию между государствами, обеспечению безопасности или планированию туристической поездки) основана на анализе необходимой информации. Основная проблема состоит в том, что иной раз трудно получить полную, качественную и достоверную информацию для принятия какого-либо решения на любом уровне.

На наш взгляд, информатизация органов государственной власти и граждан на данном этапе имеет следующие недостатки:

1. Ограниченный круг пользователей имеющих информационных систем. Каждый государственный и правоохранительный орган для повышения эффективности собственной деятельности имеет свою закрытую информационную систему, которая предназначена для работы ограниченного круга пользователей. Тем более не приходится говорить о сотрудничестве в рамках разных государств.

2. Не совместимое программно-техническое обеспечение. В существующих информационных системах используемые информационные технологии и технические средства слабо совместимы между собой в рамках одного государства и речи не идет о согласовании данного программно-технического оборудования в рамках разных государств.

<sup>362</sup> Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О стратегии развития информационного общества на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2901.

3. Большое количество информационных ресурсов. В России создано большое количество государственных и коммерческих информационно-справочных систем. В них содержится информация, различная по полноте и достоверности, на основе которой трудно принять оптимальное решение.

4. Традиционные статистические методы, которые обычно используются для анализа информации и на основе которых чаще всего принимаются решения, не могут эффективно обработать непрерывный поток информации из-за объема. Большое количество такой информации, в том числе получаемой в режиме «он-лайн» с подключенных к сети устройств, принципиально меняет подходы к обработке такой информации.

5. Низкий уровень интерфейса предоставленной информации. Сайты и порталы зачастую не соответствуют современным требованиям, предъявляемым к качеству и удобству оказания услуг в Интернете: используют дублирующуюся информацию, не связанные системы навигации, различное визуально-графическое исполнение и модели представления информации; не соответствуют нормативным актам, регулирующим данную сферу деятельности.

6. Отсутствие современных информационных технологий в отдельных странах. Так, в Стратегии развития информационного общества в России на 2017–2030 годы (утвержденной Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203)<sup>363</sup> отмечается: конкурентным преимуществом на мировом рынке обладают государства, отрасли экономики которых основываются на технологиях анализа больших объемов данных. Такие технологии активно используются в России, но они основаны на зарубежных разработках. Отечественные аналоги в настоящее время отсутствуют.

Повсеместное внедрение иностранных информационных и коммуникационных технологий, в том числе на объектах критической информационной инфраструктуры, усложняет решение

<sup>363</sup> Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О стратегии развития информационного общества на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2901.

задачи по обеспечению защиты интересов граждан и государства в информационной сфере. С использованием Интернета все чаще совершаются компьютерные атаки на государственные и частные информационные ресурсы, на объекты критической информационной инфраструктуры.

Вместе с тем лидером в сфере современных информационных технологий является Китай, в том числе по обеспечению безопасности с применением технологий ИИ, что признается и прозападными аналитиками. Например, Chris C Demchak с озабоченностью отмечает: «Китай стремится доминировать в новых технологиях искусственного интеллекта как в частном, так и в военном секторах, что является ключевой частью его усилий стать ведущей мировой кибердержавой. Сегодня ни одна западная страна не имеет такого масштаба и достаточности ресурсов, чтобы в одиночку соответствовать стратегическому предвидению нового уверенного и напористого Китая»<sup>364</sup>.

7. Международно-правовые механизмы, позволяющие отстаивать суверенное право государств на регулирование информационного пространства, в том числе в национальном сегменте Интернета, не установлены. Большинство государств вынуждены «на ходу» адаптировать государственное регулирование сферы информации и информационных технологий к новым обстоятельствам.

Все эти недостатки и ограничения имеющихся информационных систем вызывают необходимость создания единой информационной системы на общих подходах и принципах. Общая (единая) информационная система должна быть открыта, т. е. обеспечивать объединение имеющихся вычислительных ресурсов с возможностью их дальнейшей надстройки, совершенствования и логического объединения с подобными системами. Поэтому необходимо упорядочить алгоритмы обработки данных и доступа к таким данным. В системе должна содержаться качественная информация, т. е. особые требования должны предъявляться к ее открытости, оперативности, достоверности и полноте.

<sup>364</sup> Demchak C. China: Determined to dominate cyberspace and AI // Bulletin of the atomic scientists. 2019. Vol. 75. P. 99–104.

Очевидно, что обеспечение эффективного сотрудничества в сфере обеспечения общественной безопасности становится одной из главных задач стран БРИКС и выполнение ее затруднительно без создания *Единой цифровой среды правоохранительных услуг стран БРИКС*. Создание Единой цифровой среды правоохранительных услуг стран БРИКС положительно скажется на взаимодействии и сотрудничестве этих государств, позволит более эффективно достигать те цели, которые обусловили создание данного межгосударственного объединения, в том числе и на активизацию торгово-экономического сотрудничества. Единая цифровая среда должна стать эффективной инфраструктурой обеспечения многостороннего взаимодействия должностных лиц и граждан в правоохранительной сфере. Функционал Единой цифровой среды задумывается как создание механизмов для развития всестороннего сотрудничества стран БРИКС, поддержки совместных проектов правоохранительной деятельности, создание инструментария, который позволяет обеспечивать безопасность предпринимательской деятельности и тем самым способствовать укреплению экономических отношений между странами БРИКС.

Что должна представлять собой Единая цифровая среда правоохранительных услуг стран БРИКС? Это определенная совокупность взаимосвязанных образующих ее компонентов, обеспечивающая системную интеграцию нарастающих объемов информации и информационных технологий в правоохранительную деятельность в целях оптимального обеспечения безопасности стран БРИКС и управление таким процессом. Дополнительно данная Единая цифровая среда правоохранительных услуг стран БРИКС должна стать еще и оптимальным управленческим ресурсом в указанной сфере.

### §3. Структура Единой цифровой среды правоохранительных услуг БРИКС

*Единая цифровая среда правоохранительных услуг стран БРИКС* как система должна логично объединять следующие компоненты:



1. Технически-методологический компонент, который включает в себя: а) современные методы обработки информации и б) технически-программную среду.
2. Пользовательский компонент, включающий заинтересованных участников указанной среды.
3. Ресурсный компонент — возможности, предоставляемые пользователям среды.

*Технически-методологический компонент Единой цифровой среды правоохранительных услуг БРИКС*

Рассмотрим технически-методологический компонент Единой цифровой среды стран БРИКС. В единой информационной среде должны применяться современные методы обработки информации, которые успешно применяются в различных сферах человеческой деятельности, но недостаточно широко при обеспечении безопасности и правоохранительной деятельности. Все эти методы условно можно отнести к инструментарию «искусственного интеллекта». Среди методик для информационной среды, которые позволят выполнить стоящие перед ней задачи, актуальны следующие: «Big data», «Deep learning», «Data Mining», «Legal tech».

Информационная методика «Big data» заключается в обработке данных огромных объемов в условиях непрерывного увеличения этих данных для получения воспринимаемых человеком результатов. Названную технологию в правоохранительной деятельности стран БРИКС можно использовать, например, как предупреждение преступной деятельности в Интернете, выявление банковских и других экономических преступлений, пресечение незаконного оборота запрещенных предметов, противодействие незаконной миграции и т. п.

Примером использования современных информационных технологий обработки больших данных для определения уровня преступности в местности выступает технология, разработанная группой ученых. Так, в их статье отмечается: «Преступность является одной из важнейших социальных проблем в стране, влияющих на общественную безопасность. Понимание факторов, вызывающих более

высокий уровень преступности, крайне важно для политиков в их усилиях по сокращению преступности и повышению качества жизни граждан. Традиционные подходы использовали демографические и географические факторы для оценки уровня преступности в регионе. В связи с быстрым развитием технологий определения местоположения и распространенности мобильных устройств был собран большой объем современных городских данных, и такие большие данные могут предоставить новые перспективы для понимания преступности»<sup>365</sup>.

Как отмечалось выше, для принятия оптимальных решений в системе должна содержаться качественная информация. Во времена «фейковых» новостей отделить правду от лжи бывает проблематично. Получить достоверную информацию становится возможным с помощью современных информационных технологий и разработанной на их основе модели. В исследовании ученых отмечается: «В эпоху больших данных взрывной рост информационных сообщений делает составление мнения об их качествах более трудным и в то же время более важным. Во многих случаях люди хотят быстро определить те наиболее информативные сообщения, которые содержат детали, идеи или глубокую достоверную информацию, чтобы помочь им принять лучшие решения».

Для удовлетворения этой потребности предлагается трехступенчатая модель. Во-первых, вводится модель оценки сообщений в Интернете по различным критериям, включая ключевые слова, идентификатор пользователя, эмоции на связанное с ними событие. Во-вторых, вводится механизм оценки сообщений на информативность событий. В-третьих, применяются алгоритмы машинного обучения, где сообщения сначала фильтруются, а затем оцениваются многослойной нейронной сетью. Чтобы протестировать модель, мы выбрали шесть онлайн-событий, важных для общественного мнения, которые делились на две категории: крупный кризис общественной безопасности и государственная политика. Экспериментальные результаты показали эффективность

---

<sup>365</sup> Wang H. [et al.]. Non-Stationary Model for Crime Rate Inference Using Modern Urban Data // IEEE transactions on big data. 2019. Vol. 5. P. 180.

предложенной модели, где большинство погрешностей меньше 0,05, на шкале измерений 0-1. В будущем эта модель может быть также адаптирована к областям, включающим оценку информативного качества веб-сайтов и другой информации<sup>366</sup>.

Кроме того, решения должны приниматься на основе анализа «свежей» информации, получаемой желательнее в режиме реального времени. Традиционные исследования основаны чаще на выявлении статистических данных. Это является недостаточным для нахождения наиболее оптимального формата поведения и принятия эффективных решений, поскольку при постоянном изменении ситуации и накоплении информации их приходится принимать, исходя из уже устаревших сведений. Но притом игнорируются такие проблемы, как динамическое увеличение больших данных, отношения между поведением человека в микроповедении и публичным управлением в макроповедении, а также отношения между восприятием данных в реальном мире и сценарием реакции на него.

Поэтому отдельным направлением научных разработок в Китае становятся обеспечение общественной безопасности и государственное управление на основе анализа больших данных в режиме реального времени. Как отмечается в статье китайских ученых, их разработка помогает найти наиболее оптимальный план принятия решений в экстренных ситуациях. Представленная методика была апробирована на двух конкретных примерах экстренных ситуаций по обеспечению безопасности: эвакуация в общественных местах и в промышленной зоне при утечке вредного газа и химическом заражении территории. Вычислительные эксперименты были проведены в соответствии с требованиями обеспечения общественной безопасности на основе технологии обработки больших данных в режиме реального времени. Были получены успешные результаты, которые могут быть использованы для решения задач государственного управления при чрезвычайных ситуациях<sup>367</sup>.

<sup>366</sup> Chi Y. [et al.]. A supernetwork-based online post informative quality evaluation model // Knowledge-based systems. 2019. Vol. 168. P. 10–24.

<sup>367</sup> Chen B., Luo Y., Qiu X. A Public Safety Deduction Framework Based on Real-Time // Theory, methodology, tools and applications for modeling and simulation of complex systems, PT III. 2016. Vol. 645. P. 574–584.

Дополнительные возможности единая цифровая среда получила бы благодаря методологии «Deep learning»<sup>368</sup>. Глубокое обучение — совокупность методов машинного обучения, основанных на обучении представлениям с помощью искусственных нейронных сетей, а также позволяющих решать широкий спектр задач, например, в компьютерном зрении, машинном переводе, распознавании речи. Перспективы применения данных технологий в правоохранительной сфере многообразны. Например, розыск лиц, скрывающихся от правоохранительных органов путем мониторинга социальных сетей и систем видеофиксации нарушений; оказание помощи в юридическом сопровождении предпринимательской деятельности и т. д.

В связи с успехами в области машинного обучения, особенно в области статистического обучения на основе больших данных, растет интерес научных кругов, крупных предпринимателей и общественности к этой области. Промышленность вкладывает значительные средства в искусственный интеллект, а спин-оффы и стартапы появляются с беспрецедентной скоростью. Ученые прогнозируют благоприятные тенденции в области ИИ в целом и машинного обучения в частности. «В будущем мы предполагаем плодотворный союз между классическими логическими подходами и статистическими подходами, которые могут привести к контекстно-адаптивным системам, которые могут работать подобно человеческому мозгу»<sup>369</sup>.

Следующей технологией, применимой в единой информационной среде, является «Data Mining». Ее применимость в правоохранительной деятельности сводится к просеву информации, добыче и извлечению данных, а также интеллектуальному анализу данных, т. е. обнаружению программами в базах данных значимой информации для решения конкретных проблем. Одно из важнейших назначений методов «Data Mining» состоит в наглядном представлении резуль-

<sup>368</sup> Deng L., Yu D. Deep Learning: Methods and Applications // Foundations and Trends in Signal Processing. 2014. Vol. 7. P. 197.

<sup>369</sup> Holzinger A. [et al.]. Trends and Challenges of Machine Learning and Knowledge Extraction: From Machine Learning to Explainable AI // Machine learning and knowledge extraction. 2018. Vol. 11015. P. 8.

татов вычислений, особенно с использованием геоинформационных систем. Такая визуализация местонахождения конкретного человека, например, позволяет использовать описанную технологию для поиска пропавших туристов или как наглядное доказательство по уголовным делам. Исследованием данных технологий занимаются такие ученые, как Д. Хэнд, Х. Манилла, П. Смит<sup>370</sup>.

В единой цифровой среде следует использовать технологии «Legal tech», которые специализируются на информационно-технологическом обслуживании профессиональной юридической деятельности<sup>371</sup>. Данные технологии позволяют в автоматическом режиме подготавливать решения и документы для определенных категорий юридических вопросов, анализировать судебные решения и оценивать перспективы юридического дела. Несомненно, что внедрение таких технологий повысит законность и эффективность деятельности правоохранительных органов, доступность и оказание юридической помощи, простоту взаимодействия между субъектами предпринимательской деятельности стран БРИКС при решении юридических проблем.

Технически-программный компонент должен включать в себя системы поддержки принятия правовых решений, основанных на математических методах, электронный документооборот и возможности межведомственного межгосударственного электронного взаимодействия, автоматизированные места пользователей единой цифровой среды, системы специальных технических средств автоматической фиксации нарушений, аппаратно-программные комплексы обеспечения безопасности, автоматизированные помощники для юридической деятельности и составления документов.

Так, Единая информационная среда должна быть оборудована современными унифицированными интеллектуальными системами наблюдения. Последние технологические достижения привели к бы-

<sup>370</sup> Hand D., Mannila H., Smyth P. Principles of Data Mining. Cambridge. MIT Press. 2001. P. 546.

<sup>371</sup> Veith C. [et al.]. How Legal Technology will change the business of law. Boston Consulting Group, Bucerius Law School. 2016. P. 2–13.

строму и неконтролируемому распространению систем наблюдения. Под влиянием насущных требований общественной безопасности и охраны общественные места оборудуются многочисленными системами наблюдений. Однако недостатком являются такие обстоятельства как изолированность и несовместимость систем, различные собственники данных систем. Это делает их неэффективными в обеспечении безопасности, и необходима технологическая возможность агрегирования, управления и обработки нескольких видеопотоков из разных источников. Для удовлетворения таких требований в научном исследовании зарубежных ученых сделана попытка объединения разных подходов и технологий, которые могут быть использованы для нужд Единой цифровой среды правоохранительных услуг. Как отмечают авторы статьи, «Для решения задач обеспечения общественной безопасности объединены несколько подходов и технологий, а именно Интернет вещей, облачные вычисления, периферийные вычисления и большие данные, в общую структуру, позволяющую обеспечить единый подход к интеллектуальной системе наблюдения в городах. Предлагаемое решение направлено на то, чтобы максимально приблизить задачи управления и обработки данных, тем самым повышая производительность и уровень безопасности, которые обычно имеют решающее значение для систем видеонаблюдения»<sup>372</sup>.

Для обеспечения безопасности и развития технологического компонента Единой информационной среды правоохранительных услуг стран БРИКС развитие информационной инфраструктуры должно осуществляться на трех уровнях: а) программного обеспечения; б) информационных систем и центров обработки данных; в) сетей связи.

*Пользовательский компонент Единой цифровой среды  
правоохранительных услуг БРИКС*

Что касается пользовательского компонента Единой цифровой среды, то среда должна открывать «зоны функционирования» для четырех разных групп пользователей:

<sup>372</sup> Dautov R. [et al.]. Metropolitan intelligent surveillance systems for urban areas by harnessing IoT and edge computing paradigms // Software-practice & experience. 2018. Vol. 48. P. 1475.

1. *Граждане стран БРИКС.* Среда должна способствовать не только взаимодействию по всему спектру миграционных проблем между странами БРИКС, но и совершенствовать договорно-правовую базу сотрудничества для способствования и развития законных контактов граждан этих стран. Например, в случае совершения туристических поездок у каждого иностранца будет доступ к Единой цифровой среде через логин и пароль с возможностью оперативного решения проблем, с которыми обычно сталкиваются туристы во время заграничных путешествий. Данная система должна облегчить связь граждан с соотечественниками, юридическими консультантами, правоохранительными органами и дипломатическими представителями своих государств. Кроме того, они получают доступ к правовым и аналитическим ресурсам системы, которые позволяют эффективно решать бытовые насущные проблемы в чужой стране.

Интересным представляется опыт информирования граждан о чрезвычайных ситуациях и нарушениях общественного порядка через социальные сети. Повсеместное внедрение новых форм цифровых коммуникационных платформ предоставляет возможность правоохранительным органам анализировать информацию из социальных сетей, а также информировать людей о безопасных форматах поведения, особенно в нестандартных ситуациях, при массовых беспорядках, проведении общественных мероприятий на туристических маршрутах и принятии мер по обеспечению общественного порядка и безопасности. Английскими учеными проведено исследование<sup>373</sup> нарушений общественного порядка в Англии для изучения того, как полиция, другие организации и граждане использовали Twitter при чрезвычайных ситуациях и какой опыт они из этого извлекли. Подобный опыт может быть полезен для использования в Единой цифровой среде правоохранительных услуг стран БРИКС.

2. *Инвесторы и субъекты предпринимательской деятельности стран БРИКС.* Обеспечение экономического сотрудничества является

<sup>373</sup> Procter R. [et al.]. Reading the riots: what were the police doing on Twitter? // Policing & society. 2013. Vol. 23. P. 413–436.

одной из главных задач объединения стран БРИКС. Безусловно, это невозможно без взаимного привлечения капиталов, создания прозрачной благоприятной среды предпринимательской деятельности для инвесторов. Доступ к соответствующим ресурсам Единой цифровой среды правоохранительных услуг должен положительно сказаться в создании благоприятного инвестиционного климата для субъектов предпринимательской деятельности и формировании условий для развития электронного взаимодействия участников экономической деятельности, в том числе финансовых организаций и государственных органов, поскольку одной из главных задач создания такой среды является обеспечение безопасности предпринимательской деятельности, разъяснение правовых особенностей ведения бизнеса и адекватный перевод предпринимательского права стран участниц БРИКС.

3. *Сотрудники правоохранительных органов.* Данная система позволит эффективно и оперативно выявлять, пресекать, предупреждать правонарушения, раскрывать и расследовать преступления и привлекать к юридической ответственности виновных лиц, не нарушая их права и законные интересы. Кроме того, единая цифровая среда даст возможность повысить качество и оперативность взаимодействия между правоохранительными органами и подразделениями внутри силовых структур, обеспечит доступ к единым базам данных и информационным ресурсам.

Совершенствуя существующие механизмы взаимодействия по борьбе с трансграничной преступностью, терроризмом и незаконным оборотом наркотиков, необходимо расширять сотрудничество по линии правоохранительных органов и проработать вопрос о создании единого межгосударственного органа по сотрудничеству в сфере правопорядка и безопасности. В недалеком будущем, думается, есть необходимость создания специализированных правоохранительных структур БРИКС по аналогии с Интерполом и Европолом. Полиция БРИКС могла бы осуществлять свою деятельность исключительно в сфере борьбы с общеуголовными преступлениями, международной организованной преступностью и улучшать информационный обмен между национальными полицейскими службами. Системой связи, разработанной



для обмена информацией между странами–членами БРИКС, могла бы стать как раз Единая цифровая среда правоохранительных услуг, в основе которой планируются самые современные информационные технологии правоохранительной деятельности. Наличие доступа к инструментам Единой цифровой среды позволило бы сотрудникам правоохранительных органов БРИКС координировать совместные действия между собой и проводить общие правоохранительные операции, а также получать необходимую оперативную информацию в режиме реального времени.

4. *Представители государственных органов стран БРИКС в сфере международных отношений.* Для более тесного сотрудничества в обеспечении законных прав и интересов граждан БРИКС назрела необходимость расширения сети консульских учреждений на взаимной основе. Решение видится в создании «Электронных консульских учреждений» и использовании инфраструктуры Единой цифровой среды для оказания межгосударственных, а также востребованных гражданами БРИКС коммерческих и некоммерческих услуг в электронной форме.

Кроме того, информация, поступающая от пользователей среды, также является ресурсом обработки данных и интеллектуально анализируется в Единой информационной среде для обеспечения общественной безопасности. Сбор и исследование информации о безопасности от обычных граждан стали тенденцией в эпоху мобильных устройств. Привлечение к решению задач правоохранительной деятельности широкого круга лиц на добровольных началах с применением инфокоммуникационных технологий — веление нового времени. Своеобразный «краудсорсинг» с помощью смартфонов позволит собирать информацию о нарушении общественного порядка, нестандартных ситуациях и осуществлять мониторинг и оценку чрезвычайных ситуаций в области предотвращения и смягчения последствий природных и общественных бедствий и для обеспечения общественной безопасности. Этому должна способствовать разработка китайских ученых, проведенная в Даляньском технологическом университете, заключающаяся в приложении *urban safety*, которое

разработано и представлено на основе платформы Android: «Приложение действует как программа для сбора городских данных, таких как городской трафик, нештатные ситуации, окружающая обстановка, и реализует связь с аварийными службами в случае стихийных бедствий без использования сети. Затем она загружает собранные данные на веб-сайт. Экспериментальные результаты показывают целесообразность и эффективность использования городской безопасности для информационного мониторинга безопасности городских инфраструктур»<sup>374</sup>.

Единая цифровая среда правоохранительных услуг призвана сделать более эффективным взаимодействие как между указанными группами, так и внутри них. Этому должен способствовать удобный интерфейс среды, запрограммированный под каждую группу с учетом специфики их деятельности и часто возникающих вопросов и проблем, интеллектуальный анализ запросов пользователей и т. п. Таким образом, предстоит разработать 16 уникальных каналов взаимодействия между группами пользователей («граждане» — «предприниматели», «граждане» — «правоохранители» и т. д.).

*Ресурсный компонент Единой цифровой среды  
правоохранительных услуг БРИКС*

Ресурсный компонент должен логично и системно объединять уже имеющиеся и вновь создаваемые ресурсы:

1. *Базы данных и учеты правоохранительных органов.* Настало время унифицировать и объединить для работы всех правоохранительных органов массивы оперативно-справочной, розыскной, криминалистической, статистической, архивной, научно-технической и иной информации, используемой в оперативно-служебной деятельности.

2. *Справочно-поисковые системы,* объединяющие нормативные правовые акты БРИКС и другие документы разного уровня, необходимые для успешного взаимодействия пользователей и ведения

<sup>374</sup> Zhao X. [et al.]. Urban infrastructure safety system based on mobile crowdsensing // International journal of disaster risk reduction. 2018. Vol. 27. P. 427–438.

экономической деятельности. База данных правоприменительных актов, прежде всего полезных судебных решений.

3. *Полезную правовую статистику* (в том числе виктимологическую) удобно оформленную для пользователей, например, в виде карт безопасности дорожного движения, общественных мест и массовых мероприятий.

Приведем показательный пример. Как отмечается в исследованиях, обеспечение безопасности туристов является большой проблемой. Однако некоторые утверждают, что, применительно к Бразилии, на самом деле места, предназначенные для туризма, не совпадают с теми, в которых преобладает насилие с целью убийства, и местные власти оборудуют туристические пространства, вкладывают в эти места инвестиции и осуществляют государственную политику, цели которой — оснащение их инфраструктурой и обеспечение общественной безопасности<sup>375</sup>. Следовательно, с помощью информационных технологий можно составить карту безопасности общественных мест крупных городов и туристических мест, где потенциальная возможность стать жертвой насилия низка или стремится к нулю, информировать о таких местах туристов в доступной и удобной форме через смартфон. Тем самым с помощью обработки больших данных о преступности создается карта общественной безопасности города или местности с секторами, закрашенными по уровням опасности нахождения в этих местах. Человек сам будет решать, насколько ему целесообразно находиться в определенном месте, строить наиболее безопасный маршрут при планировании прогулок и поездок. В данном случае туристическая привлекательность городов стран БРИКС возрастет даже при сомнительной криминальной репутации.

Заслуживает внимания разработка китайских ученых «карта рисков города», которая содержит методику процесса оценки рисков в городских районах на основе геообработки информации больших данных. Как отмечают авторы в своей статье: «Оценка рисков для

<sup>375</sup> Feitoza B., Costa J. Urban violence, insecurity and tourism in “City of the sun” (Natal, RN, Brazil) // *Anuario turismo y sociedad*. 2019. Vol. 25. P. 93.

крупных городских опасностей имеет важное значение в целях охраны окружающей среды и обеспечения общественной безопасности. В рамках данного исследования мы разработали и внедрили инструмент, облегчающий процесс оценки городских региональных рисков. Модели рабочих процессов геообработки строятся для расчета степени серьезности, оценки уязвимости и сопоставления рисков соответственно. Затем мы интегрируем эти модели в автоматический инструмент ГИС и применяем его в типичном городском округе Северного Китая, чтобы продемонстрировать его функциональные возможности и полезность. Карта рисков может быть полезным инструментом поддержки принятия решений для руководства управлением чрезвычайными ситуациями и городским планированием. Эта работа предлагает новые идеи и ценную демонстрацию по содействию будущей оценке рисков с использованием новой технологии геообработки данных»<sup>376</sup>.

Синхронизировать ресурсный компонент Единой цифровой среды правоохранительных услуг можно с использованием платформ «Умного города». Умные города сочетают в себе достижения в области Интернета вещей, больших данных, социальных сетей и технологий облачных вычислений со спросом на приложения в областях общественных интересов, таких как общественная безопасность и мобильность. Конечная цель заключается в использовании городских ресурсов для улучшения качества жизни своих граждан и обеспечения их безопасности. Однако для достижения этой цели требуется расширенная поддержка разработки и эксплуатации приложений в сложной и динамичной среде. Платформы промежуточного программного обеспечения могут создать интегрированную инфраструктуру, которая поддерживает решения для интеллектуальных городов путем объединения разнородных городских устройств и предоставления унифицированных высокоуровневых средств для разработки приложений безопасности и правоохранительных услуг.

<sup>376</sup> Zhao M., Liu X. Regional risk assessment for urban major hazards based on GIS geoprocessing to improve publicsafety // Safety science. 2016. Vol. 87. P. 18–24.

Достижения в этой сфере имеет такая страна БРИКС, как Китай. Китайские ученые отмечают: «С появлением и быстрым развитием следующего поколения Интернета (Интернета вещей, облачных вычислений, анализа “Big data” и других информационных технологий) возникла идея “Умного города”. Когда возникают все более серьезные городские проблемы, такие как увеличение численности населения, нехватка ресурсов, серьезное загрязнение окружающей среды, заторы на дорогах и возрастающие угрозы общественной безопасности и т. д.), это приведет к беспомощному чувству для всех, в то время как идеи умного города, основанные на новом поколении информационных технологий, могут принести комфорт и безопасность городской среды. “Умный город” — это крупномасштабная совместимая система, состоящая из нескольких интеллектуальных систем из разных отраслей промышленности. Она может содействовать предприятиям, государственным ведомствам, финансовым учреждениям, поставщикам телекоммуникационных услуг и организациям государственного сектора в предоставлении более качественных услуг жителям. Проще говоря, “Умный город” — это интеграция новейших информационных технологий, таких как Интернет вещей, облачные вычисления и технологии больших данных, а также различные сетевые платформы»<sup>377</sup>.

Подводя итог, необходимо констатировать, что интеграция пяти стран Бразилии, Индии, России, Китая и Южной Африки происходит по направлению к многостороннему политическому союзу для решения глобальных проблем человечества. Уже сейчас объединение БРИКС стало центром многополярной геополитической концепции устройства мирового порядка, и в будущем роль мировых лидеров будет только усиливаться. Страны БРИКС осуществляют совместную деятельность, ориентируясь на общее видение целей и принципов организации в области не только экономики, но и в сфере обеспечения безопасности и противодействия преступности. Поэтому становится очевидной важность совместного сотрудничества в правоохранитель-

<sup>377</sup> Hu W. [et al.]. Key Technologies and Applications for Smart Cities in China. Breakthroughs in smart city implementation. 2017. P. 87–123.

ной сфере по единым стандартам с использованием национального эффективного опыта правоохранительной деятельности данных стран.

Такое сотрудничество необходимо осуществлять по следующим направлениям: противодействие международному терроризму, контрабанде, незаконной миграции, организованной преступности, коррупции, обеспечение информационной безопасности стран БРИКС. Новый уровень возникающих перед названными странами проблем требует качественно нового подхода к их решению. Необходимо признание того факта, что отдельное государство не в состоянии самостоятельно разобраться со сложнейшими проблемами противодействия международной преступности по вышеуказанным направлениям, без сотрудничества и взаимодействия правоохранительных органов разных стран между собой. Совместная деятельность по данным направлениям затруднительна без применения современных информационных технологий.

Безусловно, информационные и коммуникационные технологии стали частью современных управленческих систем во всех отраслях экономики, сферах государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка. Однако такие системы необходимо унифицировать по наиболее важным проблемам международного сотрудничества. Сделать это необходимо для того, чтобы объединять многосторонние ресурсы и потенциалы для противодействия внешним вызовам, среди которых международный терроризм, транснациональная преступность. В экономической сфере применение информационных технологий позволит эффективно использовать преимущества отдельных стран БРИКС из-за взаимодополняемости друг друга, укреплять информационную безопасность, облегчит доступ к научно-технологическим ресурсам.

Эффективным инструментом взаимного сотрудничества, объединяющим ресурсы, пользователей стран БРИКС и современные технологии обработки информации, могла бы стать Единая цифровая среда правоохранительных услуг. Ключевыми информационными технологиями этой среды должны стать методики обработки больших

данных и использования возможностей искусственного интеллекта («Big data», «Deep learning», «Data Mining», «Legal tech»). Несмотря на то, что технологии обработки больших данных стали предметом бизнес-исследований и управленческих исследований, в государственном управлении данные методики используются недостаточно активно. Кроме того, проведенные исследования не дают ответа на вопрос, какие имеются возможности обеспечения общественной безопасности с использованием технологий больших данных и какими из них обладают страны БРИКС.

Целью создания данной новой технологической основы для развития сферы обеспечения безопасности стран БРИКС является повышение качества жизни граждан БРИКС на основе широкого применения информационных и коммуникационных технологий, направленных на повышение эффективности правоохранительной деятельности, стимулирование предпринимательской деятельности, привлечение инвестиций в производство инновационных технологий, повышение конкурентоспособности стран БРИКС на мировых рынках, увеличение туристической привлекательности Бразилии, Китая, России, Индии и Южной Африки.

Для создания Единой цифровой среды правоохранительных услуг стран БРИКС необходимо осуществить интеграцию государственных стандартов в сфере информационных и коммуникационных технологий в соответствующие общие межгосударственные стандарты, а также обеспечить гармонизацию межгосударственной и национальной систем стандартов в сфере правоохранительной деятельности.

Единая цифровая среда правоохранительных услуг стран БРИКС является в том числе и электронной системой представления субъектами хозяйственной деятельности стран БРИКС отчетности в органы государственной власти.

Единая цифровая среда правоохранительных услуг стран БРИКС должна логично объединить технически-методологический компонент обработки информации, заинтересованных участников указанной среды и ресурсы, включающие информацию, необходимую пользователям для поддержки принятия ими решений.

Оперативное распространение достоверных сведений о различных аспектах правомерного поведения и угрозах безопасности личности в конкретном месте и при определенных условиях, в том числе данных официального статистического учета в наглядной форме, является основной функцией Единой цифровой среды правоохранительных услуг стран БРИКС для граждан.

Единая цифровая среда правоохранительных услуг БРИКС — это не только новые информационные технологии, позволяющие обеспечить перевод в цифровой формат коммуникаций ее пользователей, но прозрачность принятия юридических решений, контроль за соблюдением юридической процедуры при обеспечении прав и законных интересов граждан; оперативность достижения задач правоохранительной деятельности в странах БРИКС; снижение коррупционных рисков в данной сфере; автоматизация отдельных рабочих процессов путем замены человеческого ресурса программными средствами.

## ГЛАВА 9

### Практика работы общественных советов при органах государственной власти

#### § 1. Механизмы повышения правовой культуры и юридической грамотности в субъектах Российской Федерации

Создание совещательных органов по повышению правовой культуры и юридической грамотности в Российской Федерации в настоящее время приобретает приоритетное значение. Такие общественные органы создаются при исполнительных<sup>378</sup> или законодатель-

---

<sup>378</sup> См., например: Распоряжение губернатора Московской области от 29.07.2009 № 474-РГ (ред. от 29.06.2011) «О Координационном совете по вопросам повышения правовой культуры населения Московской области при губернаторе Московской области» (вместе с «Положением о Координационном совете по вопросам повышения правовой культуры населения Московской области при губернаторе Московской области») // Информационный вестник Правительства Московской области. № 8. 04.09.2009.



ных<sup>379</sup> (представительных) органах государственных власти субъектов Российской Федерации. Так, в 2008 г. при Тюменской областной Думе был создан Совет по повышению правовой культуры и юридической грамотности населения Тюменской области (далее — Совет).

Совет был образован с целью организации комплексной работы Тюменской областной Думы по правовому и информационному обеспечению конституционных прав и свобод жителей Тюменской области, создания условий для самостоятельного ориентирования граждан в законодательстве Тюменской области, в структуре органов государственной власти и местного самоуправления.

В своей деятельности Совет руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, законодательством области.

В составе Совета значительное место занимают представители общественности. Так, в действующем составе Совета активно работают представители институтов:

- Общественной палаты Тюменской области;
- адвокатуры;
- нотариата;
- высших учебных заведений;
- областных средств массовой информации;
- справочных правовых систем «КонсультантПлюс» и «Гарант»;
- общественных объединений.

Совет в соответствии с постановлением Тюменской областной Думы вправе:

- в установленном законодательством порядке запрашивать и получать от федеральных органов исполнительной власти, их тер-

---

<sup>379</sup> Постановление Тюменской областной Думы от 18.09.2008 № 966 (ред. от 15.12.2016) «О создании Совета при Тюменской областной Думе по повышению правовой культуры и юридической грамотности населения Тюменской области» (вместе с «Положением о Совете при Тюменской областной Думе по повышению правовой культуры и юридической грамотности населения Тюменской области») // Парламентская газета «Тюменские известия». № 173. 30.09.2008.

риториальных органов, органов государственной власти области, органов местного самоуправления, организаций и учреждений области необходимые материалы и информацию, не являющуюся служебной и коммерческой тайной;

— давать рекомендации органам государственной власти области по вопросам, входящим в его компетенцию;

— привлекать ученых и специалистов для осуществления аналитических и социологических работ.

Основные направления деятельности Совета как общественной структуры при законодательном (представительном) органе государственной власти Тюменской области:

1) *общественно-просветительское:*

— разрабатывает рекомендации по организации системы качественного правового просвещения и образования всех социальных, профессиональных, возрастных групп и слоев населения, учитывающей интересы всех граждан, проживающих на территории области, государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений;

— содействует формированию условий для возможности граждан самостоятельно ориентироваться в основных вопросах законодательства;

— оказывает содействие повышению уровня профессионализма лиц, обеспечивающих правовое воспитание населения;

— содействует повышению активности и заинтересованности граждан в получении правовых знаний, а также формированию навыка самостоятельной защиты гражданами своих прав и законных интересов;

— содействует формированию устойчивого интереса к политико-правовой сфере жизни общества, деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;

2) *организационно-правовое:*

— осуществляет мероприятия по созданию разнообразных форм правового просвещения широких слоев населения;

— организует и проводит семинары-совещания по вопросам пропаганды правовых знаний среди населения области и актуальным проблемам совершенствования правового просвещения граждан;

— вносит предложения о проведении социологических исследований по вопросам правовой культуры граждан и отдельных социальных групп;

— участвует в совершенствовании системы бесплатной юридической помощи населению Тюменской области;

— взаимодействует с научными учреждениями и организациями, учреждениями среднего и высшего профессионального образования по вопросам распространения правовых знаний, субъектами системы бесплатной юридической помощи;

3) *информационно-правовое:*

— содействует подготовке проектов нормативных правовых актов области о правовом просвещении населения;

— ежегодно готовит информацию с целью выработки предложений органам государственной власти Тюменской области, органам местного самоуправления муниципальных образований Тюменской области;

— взаимодействует со средствами массовой информации области по вопросам активизации правовой пропаганды среди населения области;

— информирует население области через средства массовой информации о новом законодательстве и изменениях действующего законодательства.

Деятельность Совета осуществляется в соответствии с планом работы на год, утверждаемым Советом не позднее декабря года, предшествующего плановому. Предложения в план работы Совета вносятся:

— депутатами Тюменской областной Думы;

— комитетами и постоянными комиссиями Тюменской областной Думы;

— депутатскими фракциями Тюменской областной Думы;

— губернатором Тюменской области;

— прокурором Тюменской области;

— Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Тюменской области;

— Тюменским областным судом, Арбитражным судом Тюменской области, Избирательной комиссией Тюменской области в пределах их ведения.

Предложения в план работы Совета могут также вноситься:

— Общественной молодежной палатой при Тюменской областной Думе;

— научными организациями и учреждениями;

— учреждениями высшего профессионального образования;

— общественными объединениями;

— субъектами системы бесплатной юридической помощи.

Совет проводит заседания по мере необходимости, но не реже одного раза в полугодие. Заседания правомочны, если на них присутствует не менее одной трети членов Совета (в настоящее время в его составе — 32 члена).

Решения Совета принимаются простым большинством голосов присутствующих на заседании членов Совета. Решения носят рекомендательный характер. Принятые по итогам заседания Совета решения размещаются в Интернете на официальном сайте Тюменской областной Думы и при необходимости рассылаются членам Совета.

Для участия в работе Совета могут быть приглашены представители областных и федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций области.

В 2018–2019 г. Совет работал над реализацией следующих трех направлений деятельности:

1) *подготовка и проведение публичных мероприятий* (форумы, семинары, совещания, «круглые столы», конкурсы и иные), направленных на повышение правовой культуры и юридической грамотности населения Тюменской области (2018 г. — всего 44 мероприятия, 1-е полугодие 2019 г. — 27);

2) *информационно-просветительская деятельность* (всего более 100 материалов в СМИ, в том числе телепрограммы по правовой тематике);

3) *организационная деятельность* (проведено 3 заседания Совета, подготовлен Отчет о работе Совета в 2018 г. и утвержден План работы Совета на 2019 г.).

## §2. Мероприятия Совета по повышению правовой культуры и юридической грамотности населения Тюменской области в 2018–2019 гг.

В ходе выполнения Планов работы Совета на 2018 и 2019 г. при непосредственном участии членов Совета подготовлены и проведены следующие мероприятия, направленные на повышение правовой культуры и юридической грамотности населения Тюменской области:

*Публичные мероприятия Совета (форумы, профессиональные конкурсы, совещания и иные)*

— организация и проведение фотовыставки социально-просветительского проекта «Открытая школа права» (6 февраля — 20 марта 2018 г.). На экспозиции были представлены наиболее интересные снимки о разных формах работы организаторов и слушателей Школы. За пять лет мероприятия Школы посетили более 6 тыс. человек;

— Тюменский областной конкурс «Юрист-профессионал–2018» (с 3 сентября по 30 ноября 2018 г.), проведенный совместно с Тюменским региональным отделением Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» и Региональным центром сети «КонсультантПлюс» по Тюменской области ООО «Полное ПРАВО». Для участия в конкурсе поступило 360 заявок. Была учреждена новая номинация «Будущее права» для молодых людей в возрасте до 25 лет, получающих первое высшее профессиональное образование: студентов и магистрантов высших учебных заведений Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа–Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа очной формы обучения юридических специальностей. В финале конкурса — двадцать один практикующий юрист.

Торжественная церемония награждения победителей и финалистов областного конкурса «Юрист-профессионал–2018» состоялась 11 декабря 2018 г. в рамках I Тюменского областного правового практического форума «Профессионал»;

— I Тюменский областной правовой практический форум «Профессионал» (11 и 12 декабря 2018 г.).

Форум проводился в Тюменском технопарке с целью создания среды для взаимодействия между представителями органов государственной власти, судебных, налоговых и исполнительных органов власти Тюменской области, с одной стороны, и специалистами-практиками тюменских компаний, — с другой, а также для повышения правовой культуры специалистов в сферах юриспруденции, налогового и бухгалтерского учета.

В рамках Форума прошли профессиональные семинары на актуальные темы по вопросам юридической сферы, налогообложения, государственных закупок, важных нововведений федерального законодательства. В качестве экспертов выступили представители Арбитражного суда Тюменской области, Управления Федеральной антимонопольной службы по Тюменской области, Управления государственных закупок Тюменской области, Управления Федеральной налоговой службы России по Тюменской области, а также приглашенные московские лекторы.

#### *Ежегодные и тематические мероприятия*

В течение года члены Совета выступали организаторами (соорганизаторами) и активно участвовали:

— в интернет-конкурсе «История развития российского парламентаризма» на официальном портале Тюменской областной Думы (февраль–апрель). Церемония награждения участников интеллектуального конкурса «История развития российского парламентаризма» состоялась в День российского парламентаризма (30 апреля 2019 г.) на площадке Тюменской областной Думы;

— встречах с представителями традиционных религиозных конфессий по вопросам правового просвещения и укрепления межконфессионального и межнационального согласия (16 мая 2018 г.);

— церемонии вручения высшей юридической премии «Юрист года–2018», приуроченной к празднованию профессионального праздника Дня юриста (5 декабря 2018 г.);

— обучающих семинарах для библиотекарей Тюменской области, для педагогов общеобразовательных организаций, преподавателей средних учебных заведений г. Тюмени и Тюменской области по поиску и работе с правовой информацией (в течение года);

— ряде других.

*Мероприятия для обучающихся, студентов образовательных организаций и молодежи, а также мероприятия с родителями, направленные на защиту интересов детей*

— с 21 января по 22 февраля 2019 г. состоялись отборочный и основной туры Тюменского областного конкурса молодых ученых и студентов «Правовая надежда Тюменской области», посвященного 175-летию со дня рождения выдающегося юриста А. Ф. Кони. Организаторами выступили: Совет, общество с ограниченной ответственностью «Правотех» (ООО «Правотех») (ГК «ТюмБИТ») — официальный партнер компании «ГАРАНТ» на территории Тюменской области и Тюменское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».

В конкурсе участвовало более 100 студентов и аспирантов вузов Тюменской области и Ханты-Мансийского автономного округа–Югры. Финал (конкурс ораторского мастерства) и торжественная церемония награждения победителей и финалистов конкурса состоялись 1 марта 2019 г. в здании Тюменской областной Думы. Победителям вручены дипломы и ценные подарки от организаторов, финалистам — дипломы и памятные сувениры;

— ежегодная олимпиада «Лучшие по праву» для учащихся 9–11 классов общеобразовательных организаций Тюменской области (январь–апрель 2019 г.). Олимпиада прошла в рамках Межрегиональной многопрофильной олимпиады школьников «Менделеев», организованной Тюменским государственным университетом и Региональным центром сети «КонсультантПлюс» по Тюменской области ООО «Полное ПРАВО» при поддержке Совета. Участниками олимпиады стали 329 учащихся образовательных организаций городов Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа–Югры, Свердловской и Курганской областей, а также республики Казахстан. В финале олимпиады состязались 89 ребят. Церемония награждения, организованная Советом совместно с Региональным центром сети «КонсультантПлюс» по Тюменской области ООО «Полное ПРАВО» и Департаментом культуры Тюмен-

ской области, состоялась 4 апреля 2019 г. в Большом зале заседаний Тюменской областной Думы.

Одиннадцатиклассникам, занявшим I, II и III места, и победителям в специальных номинациях присудили дополнительные баллы к результатам ЕГЭ при поступлении в 2019 г. в ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет»;

— 14 июня 2019 г. проведен круглый стол на тему «Актуальные вопросы реализации Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ “О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации” в Тюменской области». В работе мероприятия приняли участие депутаты Тюменской областной Думы, представители Правительства Тюменской области, Тюменского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Тюменской области, прокуратуры Тюменской области, Адвокатской палаты Тюменской области, Управления Роспотребнадзора по Тюменской области, УМВД России по Тюменской области, Тюменской областной нотариальной палаты, Студенческой юридической клиники Института государства и права Тюменского государственного университета, Уполномоченный по правам ребенка в Тюменской области, СМИ.

По итогам заседания предложения участников круглого стола обобщены и выработаны рекомендации органам государственной власти и юридического сообщества по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью в Тюменской области.

— 18 июня 2019 г. состоялся финальный этап Тюменского областного конкурса «Библиотекарь — знаток права», учрежденный Советом и ООО «Полное ПРАВО» общероссийской сети «КонсультантПлюс» с целью развития правовой культуры населения, стимулирования инновационной деятельности библиотек, повышения уровня знаний у сотрудников библиотек по поиску правовой информации. В конкурсе приняли участие сотрудники общедоступных библиотек Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа–Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа. Финалисты конкурса представили лучшие практики на правовую тематику, используемые в работе библиотек.



Также в течение года члены Совета выступали организаторами (со-организаторами) и принимали участие в следующих мероприятиях:

— в мероприятиях, проводимых в рамках Единого дня профилактики (апрель 2018 г.):

- *на областном уровне*: установочное совещание в режиме видеоконференцсвязи (охват — более 150 человек); «горячая линия» по приему звонков и оказанию консультативной помощи родителям (законным представителям), педагогическим работникам по вопросам психологической и педагогической помощи детям и др.; областной конкурс видеороликов «Ребенок в мире прав»;

- *на муниципальном уровне*: совещания с директорами школ, детских садов по вопросам детской безопасности; встречи представителей силовых структур с родительской общественностью по актуальным вопросам воспитания и ответственности за своих детей; межведомственные рейды в сельские поселения; тематические флэш-мобы, акции (охват — более 26 тыс. человек);

- *на уровне образовательной организации*: круглые столы, родительские собрания, индивидуальные встречи с родителями по вопросам обеспечения безопасности жизнедеятельности детей и др. (охват — более 90 тыс. человек); совещания по вопросам детской безопасности (охват — более 15 тыс. человек); уроки (пятиминутки) бдительности, безопасности, ролевые игры, викторины, часы общения, просмотр и обсуждение мультипликационных, документальных и короткометражных художественных фильмов (охват — более 180 тыс. человек); Всероссийский урок «Основы безопасности жизнедеятельности» (охват — более 190 тыс. человек); «Родительский патруль» и др.;

— в мероприятиях, посвященных гражданской активности и развитию волонтерского движения в Тюменской области (всего прошло более 390 мероприятий);

— в мероприятиях, посвященных Дню защиты детей и летнему отдыху подростков (всего прошло более 300 мероприятий по оказанию правовой помощи гражданам г. Тюмени и в районных центрах Тюменской области);

— в правовых акциях с участием сотрудников УМВД России по Тюменской области на темы: «Как уберечь себя и своих близких от

риска возможного мошенничества?», «Хулиганство несовершеннолетних. Каковы последствия?», «Безопасный Интернет», а также правовых уроках для учащихся младших классов с участием ростовой куклы Капитана Помогайкина (в течение года);

— в информационно-разъяснительных мероприятиях в рамках Всероссийского дня правовой помощи детям в г. Тюмени (19–22 ноября 2018 г.);

— в открытых уроках права при участии представителей Тюменского регионального отделения «Ассоциация юристов России» (в 2018 г. проведен 61 открытый урок);

— в парламентских уроках и иных мероприятиях в образовательных и иных организациях на территории избирательных округов (более 130 мероприятий);

— ряде других.

*Оказание бесплатной юридической помощи  
населению Тюменской области*

Особое внимание Советом уделено мероприятиям, направленным на реализацию в Тюменской области законодательства о бесплатной юридической помощи:

— Всероссийский день оказания бесплатной юридической помощи (28 сентября 2018 г.) под эгидой Тюменского регионального отделения «Ассоциация юристов России», в проведении которого приняли участие члены Совета;

— рассмотрение информации Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Тюменской области и Адвокатской палаты Тюменской области (6 декабря 2018 г.) на заседании Совета о реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Во исполнение Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в Тюменской области был принят Закон от 20.02.2012 № 3 «Об оказании юридической помощи в Тюменской области» (далее — Закон), в соответствии с которым адвокаты оказывают гражданам, имеющим

право на бесплатную юридическую помощь, помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме, составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера, представления интересов граждан в судах, государственных и муниципальных органах, организациях. Кроме того, в Законе закреплены положения о материально-техническом и финансовом обеспечении оказания юридической помощи адвокатами в труднодоступных и малонаселенных местностях.

Правительством Тюменской области 16 января 2012 г. было принято Постановление № 1-п «О компенсации расходов адвокатам, оказывающим бесплатную юридическую помощь отдельным категориям граждан Российской Федерации, проживающим в Тюменской области», которым установлен перечень документов, представляемых адвокату для получения бесплатной юридической помощи категориями граждан, имеющими право на получение бесплатной юридической помощи:

- 1) малоимущие граждане;
- 2) инвалиды I и II группы;
- 3) ветераны Великой Отечественной войны, Герои Российской Федерации, Герои Советского Союза, Герои Социалистического Труда, Герои Труда Российской Федерации;
- 4) дети-инвалиды, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также их законные представители;
  - 4.1) лица, желающие принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с устройством ребенка на воспитание в семью;
  - 4.2) усыновители, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов усыновленных детей;
- 5) усыновители, граждане пожилого возраста и инвалиды, проживающие в организациях социального обслуживания, предоставляющих социальные услуги в стационарной форме;

б) несовершеннолетние, содержащиеся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, и несовершеннолетние, отбывающие наказание в местах лишения свободы, а также их законные представители;

7) граждане, имеющие право на бесплатную юридическую помощь в соответствии с Законом Российской Федерации от 02.07.1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»;

8) граждане, признанные судом недееспособными, а также их законные представители;

9) граждане, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации;

10) граждане, пострадавшие в результате чрезвычайной ситуации.

Также Правительством Тюменской области 25 сентября 2012 г. было принято Постановление № 386-п «О Порядке принятия решения об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» (далее — Постановление). Указанным Постановлением регламентированы основания для принятия решения об оказании бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, проживающим в Тюменской области, установлен перечень документов, необходимых для подтверждения нахождения гражданина в трудной жизненной ситуации, а также предусмотрены основания для отказа в предоставлении бесплатной юридической помощи в экстренных случаях. Так, бесплатная юридическая помощь оказывается в следующих трудных жизненных ситуациях:

— при утрате (повреждении) единственного жилого помещения вследствие пожара, стихийного бедствия по вопросам, связанным с реализацией жилищных прав, прав на страховое возмещение за утраченное либо поврежденное имущество;

— одиноким и одиноко проживающим лицам, достигшим 80-летнего возраста, по вопросам, связанным с защитой их жилищных прав, прав на охрану здоровья, на социальные гарантии;

— одиноким матерям по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов несовершеннолетних детей,

в свидетельстве о рождении которых отсутствует запись об отце или запись произведена в установленном порядке по указанию матери;

— многодетным семьям по вопросам, связанным с защитой прав на единственное жилое помещение, приобретенное путем ипотечного кредитования, в случае потери работы одним или обоими родителями.

Согласно п. 1 Постановления Правительства Тюменской области от 16.01.2012 г. № 1-п «О компенсации расходов адвокатам, оказывающим бесплатную юридическую помощь отдельным категориям граждан Российской Федерации, проживающим в Тюменской области» уполномоченным органом в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью в Тюменской области определен Аппарат губернатора Тюменской области.

Во исполнение п. 5 ст. 12 Федерального закона от 21.11.2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» Постановлением Правительства Тюменской области от 23.09.2013 г. № 410-п утвержден Порядок взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи в Тюменской области.

Участники государственной системы бесплатной юридической помощи в Тюменской области:

- 1) государственные юридические бюро (в случае принятия Правительством Тюменской области решения об их создании);
- 2) адвокаты Адвокатской палаты Тюменской области;
- 3) органы исполнительной власти Тюменской области и подведомственные им учреждения;
- 4) территориальные органы федеральных органов исполнительной власти;
- 5) органы управления государственных внебюджетных фондов.

При этом органы исполнительной власти Тюменской области и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов оказывают гражданам, нуждающимся в социальной поддержке и социальной защите, бесплатную юридическую помощь в виде составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера и представляют интересы гражданина

в судах, государственных и муниципальных органах, организациях в случаях и порядке, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Государственное юридическое бюро и (или) адвокаты оказывают гражданам, имеющим право на бесплатную юридическую помощь, помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме, составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера, представления интересов граждан в судах, государственных и муниципальных органах, организациях.

По итогам рассмотрения информации об организации работы по оказанию бесплатной юридической помощи в Тюменской области Управлению Министерства юстиции Российской Федерации по Тюменской области и Адвокатской палате Тюменской области рекомендовано продолжить реализацию Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», уделив особое внимание:

- проведению работы по анализу и обобщению практики применения адвокатами, нотариусами положений законодательства о бесплатной юридической помощи в целях выявления проблем и пробелов в законодательстве;

- осуществлению взаимодействия с органами государственной власти по вопросу разработки предложений о совершенствовании системы бесплатной юридической помощи в целях ее эффективной реализации и развития в Тюменской области;

- взаимодействию со средствами массовой информации области по вопросам активизации правовой пропаганды среди населения области;

- осуществлению мероприятий по созданию разнообразных форм правового просвещения широких слоев населения;

- разработке рекомендаций по организации системы качественного правового просвещения и образования всех социальных, профессиональных, возрастных групп и слоев населения.

Информация о порядке и условиях оказания бесплатной юридической помощи Тюменской области была опубликована в периоди-

ческой печати (парламентская газета «Тюменские известия» № 67 от 23.04.2019), размещалась в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на информационных стендах органов государственной власти и органов местного самоуправления.

*Мероприятия для лиц пожилого возраста,  
лиц с ограниченными возможностями*

В течение 2018 г. члены Совета проводили системную работу по оказанию юридической помощи ветеранам, лицам с ограниченными возможностями. В рамках работы Совета ежегодно разрабатывается бесплатная печатная продукция на актуальную тематику, проводятся тематические встречи:

— 11 октября в рамках Дней Тюменской областной Думы в г. Ишиме и Ишимском муниципальном районе Тюменской области проведена встреча с членами городской и районной организаций ветеранов и организации инвалидов;

— 23 октября мероприятие, направленное на информирование пожилых людей по вопросам юридической грамотности и безопасности в разных сферах жизни, на площадке Областного геронтологического центра. Освещены вопросы о наиболее распространенных способах мошеннических действий в отношении пожилых людей (с демонстрацией видеороликов, рассказывающих как распознать мошенников). Участникам встречи были представлены изданные Советом в 2018 г. памятка по противодействию мобильному мошенничеству и памятка по противодействию социальному мошенничеству.

*Мероприятия для предпринимателей*

Под эгидой Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Тюменской области с целью повышения правовой грамотности и правовой культуры предпринимателей в 2018 г. организованы и проведены мероприятия, направленные на разъяснение действующего законодательства, способов защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, и, в целом, способствующие установлению диалога между представителями органов власти и предпринимательства:

- семинар на тему «Практика применения Закона о закупках» (26 апреля);
- «круглый стол» по вопросам нового порядка применения онлайн-касс (16 мая);
- семинар на тему «Упрощение доступа к энергетической инфраструктуре для малого и среднего бизнеса» (14 июня);
- семинар по вопросам изменений в таможенном регулировании внешнеэкономической деятельности (19 июня);
- «круглый стол» на тему «Механизм взаимодействия налоговых органов, службы судебных приставов, банков и бизнеса» (23 августа);
- семинар по вопросам разъяснения налогового законодательства (22 ноября) и др. (всего 146 мероприятий).

Одним из нововведений стало проведение обучающих семинаров в формате видеоконференцсвязи для представителей малого и среднего предпринимательства муниципальных районов Тюменской области.

Кроме того, на официальном сайте Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Тюменской области и в социальных сетях размещаются нововведения в законодательстве, нормативные правовые акты в сфере предпринимательской деятельности, памятки — краткие выдержки нормативных правовых актов, касающиеся основных общих вопросов проведения проверок, привлечения к административной ответственности, изменения порядка назначения наказания.

#### *Информационно-просветительская деятельность Совета*

Совет традиционно взаимодействует со средствами массовой информации области по следующим направлениям:

- информирование населения области о деятельности Совета, в т. ч. на официальном портале Тюменской областной Думы (более 100 публикаций), а также публикации и интервью с членами Совета;
- информирование населения области через парламентскую газету «Тюменские известия» о новом законодательстве и изменениях действующего законодательства, иных вопросах правового просвещения (более 20 публикаций);



— публикация новостей законодательства и другой актуальной правовой информации в обозрении «Территория ПРАВА» (в том числе на сайте [polnoeravno.ru](http://polnoeravno.ru)) (ежемесячно);

— издание и распространение буклетов для информирования населения (более 1500 экземпляров):

- профилактический буклет-памятка «Записки охотнику» в преддверии открытия охотничьего сезона, памятки по противодействию мошенничеству с банковскими картами «Скажи экстремизму “НЕТ!”», для предпринимателей «Пришла проверка»; памятка по участию прокурора в гражданском, административном и арбитражном процессе (совместно с прокуратурой Тюменской области);

- «Памятка о видах мошенничества», «Памятка по противодействию мобильному мошенничеству», «Памятка об опасных селфи», «Памятка об опасных жизненных ситуациях» для различных групп населения Тюменской области (пенсионеры, школьники, студенты) (совместно с УМВД России по Тюменской области);

- «Профилактический буклет о противодействии экстремистской деятельности» для населения Тюменской области (совместно с СПП «Открытая школа права» Тюменского государственного университета);

- «Памятка по противодействию социальному мошенничеству» для населения Тюменской области (совместно с УМВД России по Тюменской области);

- брошюра «100 и 1 ответ на вопросы ЖКХ» (совместно с Государственной жилищной инспекцией Тюменской области).

В итоге можно отметить, что работа Совета способствует правовому и информационному обеспечению прав, свобод и законных интересов жителей Тюменской области, повышению заинтересованности граждан в получении правовых знаний, формированию у них устойчивого интереса к политико-правовой сфере жизни общества, деятельности органов государственной власти, активному общественному участию в делах региона и государства.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

---

Обязательными элементами правового государства являются институт участия общественности в процедуре принятия решений, значимых для жизнедеятельности народов, проживающих на его территории; открытость информации для граждан; возможность — в случае нарушения их прав — обращаться за защитой в органы правосудия и получать своевременную квалифицированную помощь.

Вопросы участия общественности в делах государства как нельзя более актуальны для созданного в 2009 г. блока БРИКС. Страны БРИКС занимают 29% общемировой площади, совокупное население в них составляет 42% населения мира. В 2016 г. страны БРИКС обеспечили более 50% всего экономического роста в мире и 23% мирового ВВП. Таким образом, на настоящий момент страны БРИКС — одна из главных движущих сил в развитии глобальной экономики и демографии. Основной целью объединения БРИКС стало желание государств трансформировать мир в пользу нового — действительно демократического — мирового порядка<sup>380</sup>. Хотя страны БРИКС очень различны как по географическому положению, так и по уровню политического и экономического развития, их сближают высокий потенциал для дальнейшего роста, а также желание объединить располагаемые ресурсы с целью приобретения большего веса на международной арене. Трудности перехода к истинно демократическому режиму правления, которые

---

<sup>380</sup> Никонов В. А. Пробуждение БРИК. 01.10.2009 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mid.ru/ru/home>

в той или иной степени испытывает каждое государство из группы БРИКС, включают в том числе проблемы с развитием гражданского общества и института участия общественности в делах государства.

Диалог государственной власти с представителями гражданского общества и обсуждение их точек зрения и позиций, совместное принятие решений, важных для экономической и политической жизни стран, нельзя назвать устоявшимся и институализированным форматом ни в одной из стран БРИКС. Тем не менее каждое из этих государств делает важные шаги на пути к предоставлению все более широкого круга прав гражданам и их объединениям, к созданию условий для гражданского общества выражать свое мнение, к поиску эффективных форм принятия государственных решений с учетом мнения общественности.

Гражданское общество, представленное неправительственными организациями, академическим сообществом, независимыми экспертами и просто заинтересованными гражданами, значительно способствует справедливости, прозрачности, должному контролю за деятельностью властных органов, гарантиям выполнения обязательств, принятых государствами. Включенность гражданского общества в обсуждение повестки БРИКС крайне важна не только для того, чтобы дать государствам возможность смотреть на проблемы с точек зрения различных общественных групп, но и для того чтобы выстраивать государственную политику сообща, принимать решения с учетом всех мнений и интересов. Тем самым решения органов власти получают большую легитимность и будет гарантирован желаемый эффект для социальных систем каждой из стран объединения. Участие гражданского общества в процессе БРИКС важно также с точки зрения адекватной трансляции мировому сообществу как решений и обязательств, взятых на себя лидерами, так и результатов деятельности представленной глобальной группы.

Общественное управление — это проявление демократизации общества. Масштабы и эффективность осуществления данного вида управления свидетельствуют, с одной стороны, об уровне самосознания граждан, с другой — о степени демократизации власти

в государстве. Несмотря на то, что государства–члены БРИКС чрезвычайно разнятся по историческому генезису, социальному опыту, моделям политического, экономического развития и социальной структуре — принцип осуществления власти народом находит выражение в каждом из них. Взаимодействие граждан и государственной власти в процессе развития просматривается в Бразилии, России, Индии, Китае и ЮАР как на уровне государственного управления, так и местного самоуправления. Механизмы участия граждан, посредством которых они стремятся повлиять на власть и политику, поддержать ее, или протестовать против конкретных решений властных органов, включают институт выборов, обсуждение и разработку политических, социально-экономических, культурных программ и проектов, разнообразные гражданские инициативы. Усиливаются роли некоммерческих общественных организаций, коллективных обращений (как традиционных — петиции, правотворческие инициативы, так и появившихся вместе с новыми технологиями — хештеги, наномитинги, флешмобы, смартмобы). Все более активно развивается в государствах протестная активность, различные формы мирных собраний, работа общественных советов и общественных палат.

В каждой из стран БРИКС складывается своя особенная модель общественного участия: от экспертно-бюрократического типа (общественные инициативы часто «аффилированы» с государством, как в России) до влиятельных рабочих движений и независимых общественных объединений (в годы военных диктатур в Бразилии); от строго ограниченных рамок, предоставленных гражданскому обществу со стороны государства (в Китае) до историко-культурной модели «сильное общество — слабое государство» (в Индии). Разные модели имеют как преимущества, так и недостатки. Но все страны БРИКС объединяет следующее — во-первых, право на участие в управлении делами государства закреплено как одно из основных конституционных прав граждан; во-вторых, все государства расширяют и поддерживают различные формы участия общественности в делах государства на своих территориях. Это позволяет им выстраивать взаимодействие властей и разных слоев общества, устанавливать

диалог общественных формирований с органами государственной власти, и, в результате, вырабатывать и реализовывать согласованные с институтами гражданского общества решения, законы, правовые акты, обсуждать важнейшие проблемы социально-экономического развития регионов и муниципальных образований.

Проблемы и вызовы взаимодействия общества и государства значительно изменяются с развитием информационных технологий и цифровизации государств. Сегодня странам БРИКС, как никогда ранее, необходимо разрабатывать и реализовывать новые идеи электронной демократии, находить новые способы использования информационных технологий в публичной сфере и создавать формы взаимовыгодного сотрудничества государственного и общественного сектора на благо развития государств.

В идеале, странам БРИКС необходимо гармонизировать подходы к участию общественности в делах государства, выстроить единую цифровую среду для эффективного участия граждан в принятии совместных решений, а также их защиты. Очевидно, что обеспечение сотрудничества в сфере общественной безопасности становится одной из главных задач стран БРИКС и выполнение ее затруднительно без создания единой цифровой среды. Единая цифровая среда стран БРИКС положительно скажется на взаимодействии и сотрудничестве этих государств, позволит более эффективно достигать тех целей, которые обусловили создание данного межгосударственного объединения, в том числе и активизировать взаимодействие государств и их общественности.

*Гладун Елена Федоровна*

*кандидат юридических наук, профессор  
кафедры государственного  
и муниципального управления  
Института государства и права  
Тюменского государственного  
университета*

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Aragonés, E. A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre / E. Aragonés // *European Economic Review*. — Vol. 53, iss. — 1, January 2009. — P. 56–72.
2. Arner, D. The Evolution of Fintech: A New Post-Crisis Paradigm? 47 *Georgetown Journal of International Law* / D. Arner, J. Barberis, R. P. Buckley. — 2016. — 1271 p.
3. Asmis, E. The state as a partnership: Cicero's definition of *res publica* in his work *On the State* / E. Asmis // *History of Political Thought*. — 2004. — T. 25, № 4. — P. 569–598.
4. Balcilar, M. Geopolitical risks and stock market dynamics of the BRICS / M. Balcilar [et al.] // *Economic Systems*. — 2018. — Vol. 42. — P. 295–296.
5. Bandy, U. J. Does tourism development lead positive or negative impact on economic growth and environment in BRICS countries? A panel data analysis / U. J. Bandy, S. Ismail // *Economics bulletin*. — 2017. — Vol. 37. — P. 553–560.
6. Best, M. L. Sustainability Failures of Rural Telecenters: Challenges from the Sustainable Access in Rural India (SARI) Project / M. L. Best, R. Kumar // *Information Technologies and International Development*. — 2008. — 4 (4). — P. 31–45.
7. Brigante, A. Intellectual property and trademark legal framework in BRICS countries: a comparative study / A. Brigante [et al.] // *World Patent Information*. — 2017. — 49. — № 1.
8. Bromberg, L. Fintech Sandboxes: Achieving a Balance between Regulation and Innovation / L. Bromberg, A. Godwin, I. Ramsay // *Journal of Banking and Finance Law and Practice*. — 2017. — Vol. 28, № 4. — Pp. 314–336.
9. Chen, B. A Public Safety Deduction Framework Based on Real-Time / B. Chen, Y. Luo, X. Qiu // *Theory, methodology, tools and applications for modeling and simulation of complex systems, PT III*. — 2016. — Vol. 645. — P. 574–584.
10. Cheng, W. China engages with the global intellectual property governance: The recent trend / W. Cheng // *Journal of world intellectual property*. — 2019. — Vol. 22. — P. 146–161.

11. Chi, Y. A supernetwork-based online post informative quality evaluation model / Y. Chi [et al.] // *Knowledge-based systems*. — 2019. — Vol. 168. — P. 10–24.
12. Cornwall, A. Locating citizen participation / A. Cornwall // *IDS Bulletin*. — 33 (2). — P. 49–58.
13. Dautov, R. Metropolitan intelligent surveillance systems for urban areas by harnessing IoT and edge computing paradigms / R. Dautov [et al.] // *Software-practice & experience*. — 2018. — Vol. 48. — P. 1475.
14. De Waal, D. DEAT, Guideline 4: Public Participation / D. De Waal, P. Claassen, J. Hall. — *Integrated Environmental Management Guideline Series, Department of Environmental Affairs and Tourism, 2005*.
15. Demchak, C. China: Determined to dominate cyberspace and AI / C. Demchak // *Bulletin of the atomic scientists*. — 2019. — Vol. 75. — P. 99–104.
16. Deng, L. Deep Learning: Methods and Applications / L. Deng, D. Yu // *Foundations and Trends in Signal Processing*. — 2014. — Vol. 7. — P. 197.
17. Dominguez, I. Paths of technology upgrading in the BRICS / I. Dominguez [et al.] // *Research policy*. — 2019. — Vol. 48. — P. 262.
18. Dwyer, T. Recognition and transformation: Beyond media discourses on the BRICS / T. Dwyer, O. Arifon // *Global Media and Communication*. — 2019. — Vol. 15. — P. 27.
19. Eferin, Y. Digital platforms in Russia: competition between national and foreign multi-sided platforms stimulates growth and innovation / Y. Eferin, Y. Hohlov, C. Rossotto // *Digital Policy, Regulation and Governance*. — 2019. — Vol. 21. — № 2. — P. 129–145.
20. Ekholm, D. Forming the association-like organisation: on civil society, welfare provision and sport as a means of social inclusion, *International Journal of the Sociology of Leisure*, 2019 / D. Ekholm, M. Dahlstedt // *September 2019*. — Vol. 2. — Iss. 3. — P. 219–238.
21. Fayez, F. Assessing the effectiveness of flying ad hoc networks for international border surveillance / F. Fayez [et al.] // *International journal of distributed sensor networks*. — 2019. — Vol. 15. — P. 7–8.
22. Feitoza, B. Urban violence, insecurity and tourism in ‘City of the sun’ (Natal, RN, Brazil) / B. Feitoza, J. Costa // *Anuario turismo y sociedad*. — 2019. — Vol. 25. — P. 93.
23. Feng, X. Digital Forensics Challenges to Big Data in the Cloud. *International conference on internet of things (iThings) and IEEE green computing and communications (greencom) and IEEE cyber, physical and*

- social computing (cpscom) and IEEE smart data (smartdata) / X. Feng, Y. Zhao. — 2017. — P. 858–862.
24. Hand, D. Principles of Data Mining / D. Hand, H. Mannila, P. Smyth. — Cambridge: MIT Press, 2001. — P. 546.
  25. Hasmath, R. China's NGOs Go Global / R. Hasmath // *The Diplomat*. — 2016, 23 march [Electronic resource]. — URL: <http://thediplomat.com/2016/03/chinas-ngos-go-global>
  26. Holzinger, A. Trends and Challenges of Machine Learning and Knowledge Extraction: From Machine Learning to Explainable AI / A. Holzinger [et al.] // *Machine learning and knowledge extraction*. — 2018. — Vol. 11015. — P. 8.
  27. Hu, W. Key Technologies and Applications for Smart Cities in China / W. Hu [et al.] // *Breakthroughs in smart city implementation*. — 2017. — P. 87–123.
  28. Kaase, M. Political Action Repertory / M. Kaase, A. Marsh // *Political action: Mass Participation in Five Western Democracies* / S. Barnes, M. Kaase. — Beverly Hills, London, 1979. — P. 153–155.
  29. King, P. Public Participation and Water Use Rights / P. King, C. Reddell // *Potchefstroom Electronic Journal*. — 2015. — (18) 4. — P. 954.
  30. Kurakin, A. Anti-corruption in the BRICS countries / A. Kurakin, A. Sukhareenko // *BRICS Law Journal*. — 2018. — Vol. 5. — P. 56–59.
  31. Mitrovic, Z. Positioning South Africa in the BRICS cybersecurity context: A strategic perspective / Z. Mitrovic, C. Thakur // *14 th International Conference on Cyber Warfare and Security. ICCWS*. — 2019. — P. 251–259.
  32. Mureinik, E. A Bridge to Where? Introducing the Interim Bill of Rights / E. Mureinik. — 1994. 10 SAJHR 31.
  33. Nelissen, N. Methods of public relations in Western Europe. Experiments with public participation in urban renewal in Western European municipalities / N. Nelissen // *Cities of Europe: public participations in revitalizing of urban environment* / T. Deelstra, O. Yanitsky. — M., 1991. — P. 53.
  34. Nelson, K. Civil Society and Democracy in Africa: Critical Perspectives / K. Nelson // *Dartmouth College*. — Routledge, 1998.
  35. Noronha, E. The Dynamics of Teleworking: Case Studies of Women Medical Transcriptionists from Bangalore, India / E. Noronha, P. D'Cruz // *Gender, Technology and Development*. — 2008. — 12 (2). — P. 157–183.
  36. Petrone, F. BRICS, soft power and climate change: new challenges in global governance? / F. Petrone // *Ethics & global politics*. — 2019. — Vol. 12. — P. 27.



37. Procter, R. Reading the riots: what were the police doing on Twitter? / R. Procter [et al.] // *Policing & society*. — 2013. — Vol. 23. — P. 413–436.
38. Qin, R. The Rise and Development of China's Social Network / R. Qin // *Journal of Chifeng College (Natural Science Edition)*. — 2016. — № 17.
39. Rollin, F. Tusaleem. A Boon or a Bane? The Role of Civil Society in Third- and Fourth-Wave Democracies / F. Rollin // *International Political Science Review* — 2007. — Vol. 28. — № 3. — P. 361–386.
40. Røren, P. Grading greatness: evaluating the status performance of the BRICS / P. Røren, P. Beaumont // *Third World Quarterly*. — 2019. — Vol. 40. — P. 429.
41. Rossouw, N. South Africa — Learning from the implementation of environmental public policy instruments after the first ten years of democracy in South Africa / N. Rossouw, K. Wiseman // *Impact Assessment and Project Appraisal*. — 2004. — 22 (2). — P. 131–140.
42. Sinha, A. Impact of corruption in public sector on environmental quality: Implications for sustainability in BRICS and next 11 countries / A. Sinha [et al.] // *Journal of Cleaner Production*. — 2019. — Vol. 232. — P. 1379.
43. Steen-Johnsen, K. On Civil Society Governance: An Emergent Research Field, *Voluntas* / K. Steen-Johnsen, Ph. Eynaud, F. Wijkstrom. — 2011. — № 22. — P. 555–565.
44. Steyn, P. Popular environmental struggles in South Africa, 1972–1992. *Historia* / P. Steyn. — 2002. — 47 (1). — P. 125.
45. Tenório, F. G. Bases conceituais e metodológicas para o estudo da participação cidadã na gestão pública: entre práticas e representações sociais / F. G. Tenório, F. L. Costa. — 1999.
46. Tinasti, K. The influence of global players on the drug control system: an analysis of the role of the Russian Federation / K. Tinasti, I. Barbosa // *Drugs and Alcohol Today*. — 2017. — Vol. 17. — P. 124–134.
47. Tonveronachi, M. Financial innovation and system design / M. Tonveronachi // *PSL Quarterly Review*. — 2010. — 63 (253). — P. 132.
48. Veith, C. How Legal Technology will change the business of law / C. Veith [et al.]. — Boston Consulting Group, Bucerius Law School, 2016. — P. 2–13.
49. Von der Heyden, S. Science to policy — Reflections on the South African reality / S. Von der Heyden [et al.] // *S Afr J Sci*. — 2016. — 112 (11/12).
50. Wang, H. Non-Stationary Model for Crime Rate Inference Using Modern Urban Data / H. Wang [et al.] // *IEEE transactions on big data*. — 2019. — Vol. 5. — P. 180.

51. White Paper on Environmental Management Policy for South Africa, GN 749. 15 May 1998.
52. White Paper on Integrated Pollution and Waste Management for South Africa GN 227, GG 20978, 17 March 2000. Chapter 3 — Principles. — P. 20–24.
53. Wynberg, R. Participation in Access and Benefit-Sharing Policy Case Study no 1: South Africa's Experience in Developing a Policy on Biodiversity and Access to Genetic Resources / R. Wynberg, K. Swiderska. — London: International Institute for Environment and Development, 2001.
54. Zhao, M. Regional risk assessment for urban major hazards based on GIS geoprocessing to improve publicsafety / M. Zhao, X. Liu // Safety science. — 2016. — Vol. 87. — P. 18–24.
55. Zhao, X. Urban infrastructure safety system based on mobile crowdsensing / X. Zhao [et al.] // International journal of disaster risk reduction. — 2018. — Vol. 27. — P. 427–438.
56. Авакьян, С. А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 1. — С. 3–17.
57. Авакьян, С. А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь / С. А. Авакьян. — М.: Юстицинформ, 2015. — С. 529.
58. Авдеев, Д. А. Конституционное измерение современного российского народовластия / Д. А. Авдеев // Российское право: образование, практика, наука. — 2017. — № 6 (102). — С. 20–28.
59. Авдеев, Д. А. Легитимность публичной власти в России / Д. А. Авдеев // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. — 2017. — Т. 3, № 3. — С. 101.
60. Авдеев, Д. А. Юридический голос политической воли российских граждан, или Современные проблемы публичных мероприятий / Д. А. Авдеев // Современное право. — 2018. — № 12. — С. 31–32.
61. Авдеев, Д. А. «Народ» как субъект государственно-правовых отношений: конституционный парадокс или власть подвластного? / Д. А. Авдеев, С. Ю. Нифантьев // Современное право. — 2016. — № 9. — С. 20–25.
62. Арбузкин, А. М. Народовластие в свете современных конституций / А. М. Арбузкин // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. — 2010. — № 1. — С. 29–40.

63. Арутюнян, Г. Г. Конституционализм в контексте конституционной культуры нового тысячелетия / Г. Г. Арутюнян // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. — 2014. — № 1. — С. 22–34.
64. Ачилова, М. А. Финансовые технологии и перспектива развития института «регулятивных песочниц» в РФ / М. А. Ачилова // Инновационное развитие российской экономики: матер. X Междунар. науч.-практ. конф. Российский экон. ун-т им. Г. В. Плеханова. — Екатеринбург, 2017. — С. 346.
65. Барсова, Т. А. Смена идеалов рациональности: от целерационального к ценностнорациональному / Т. А. Барсова // Вестник НовГУ. — 2003. — № 24. — С. 5.
66. Басу, Д. Д. Основы конституционного права Индии / Д. Д. Басу. — М., 1986. — С. 30–52.
67. Белокреницкий, В. Я. Очерки гражданского общества Индии / В. Я. Белокреницкий, А. А. Куценков. — Ч. I. — М.: ИВ РАН, 2017. — 196 с.; Гражданское общество: организации и движения / В. Я. Белокреницкий, А. А. Куценков. — Ч. II. — М.: ИВ РАН, 2018. — 280 с.; «Суверенное право народа» и легитимность власти / В. Я. Белокреницкий, А. А. Куценков. — Ч. III. — М.: ИВ РАН, 2018. — 212 с. // Восток. Афро-Азиатские общества: история и современность. — 2019. — Вып. 1. — С. 223.
68. Бессет, Д. М. Делиберативная демократия и американская система государственной власти / Д. М. Бессет. — М.: РОССПЭН, 2011.
69. Блинова, Е. А. Партиципаторное бюджетирование и управляемость государства в Бразилии / Е. А. Блинова // Человек. Сообщество. Управление. — 2016. — № 4. — С. 31–44.
70. Бондарь, Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. — М.: Норма; Инфра-М, 2011. — 544 с.
71. Васильев, Л. С. История Востока: в 2 т. / Л. С. Васильев. — Т. 1. — М.: Высш. шк., 2001. — С. 308.
72. Васильев, Л. С. История Востока: в 2 т. / Л. С. Васильев. — Т. 2. — М.: Высш. шк., 2001. — С. 502.
73. Вашкевич, А. Е. Спонтанные собрания: национальное законодательство европейских стран и прецедентное право Европейского суда по правам человека / А. Е. Вашкевич // Сравнительное конституционное обозрение. — 2013. — № 2 (93). — С. 44–54.
74. Волкова, А. В. Политико-административные институты развития и перспективы инклюзивного роста: сравнительный анализ России

- и Индии / А. В. Волкова, Т. Г. Потапенко // Политекс. — 2015. — № 2. — С. 74–86.
75. Володин, А. Г. Становление гражданского общества и партийно-политической системы: опыт Индии / А. Г. Володин // Контуры глобальных трансформаций: партийно-политические системы в современном мире: политика, экономика, право. — 2018. — № 3. — С. 139–141.
76. Ворожейкина, Т. Е. Государство и общество в России и Латинской Америке / Т. Е. Ворожейкина // Общественные науки и современность. — М., 2001. — № 6.
77. Всеобщая декларация прав человека принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 дек. 1948 г. // Российская газета. 10 дек. 1998.
78. Ганшин, В. Г. На пути к гражданскому обществу / В. Г. Ганшин // Российская академия наук. Институт Дальнего Востока. — М., 2004. — С. 155.
79. Ганшин, В. Г. Общее и частное в гражданском обществе Китая / В. Г. Ганшин // Диалог культур в условиях глобализации: XI Международный. Лихачевские науч. чтения, 12–13 мая 2011 г. — СПб.: СПбГУП, 2011. — Т. 1: Доклады. — С. 456.
80. Гарькавченко, О. Ю. Местное самоуправление в Республике Индия: история и современность / О. Ю. Гарькавченко // Экономика, политология, право. — 2017. — № 1.
81. Гинс, Г. К. На путях к государству будущего: от либерализма к социализму / Г. К. Гинс. — Харбин, 1930. — С. 34.
82. Гирц, К. Интерпретация культур / К. Гирц; пер. с англ. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2004. — 560 с.
83. Головкин, Р. Б. Идеальная привлекательность и практическая несостоятельность принципа демократизации правотворчества / Р. Б. Головкин // Юридическая техника. — 2014. — № 8. — С. 113–116.
84. Гончаров, В. В. Вопросы соотношения общественного контроля власти и народовластия (конституционно-правовой анализ) / В. В. Гончаров // Юрист. — 2019. — № 9. — С. 45–52.
85. Гончаров, В. В. Правовое регулирование института общественного контроля: международный и зарубежный опыт / В. В. Гончаров // Актуальные проблемы российского права. — 2019. — № 10. — С. 155–171.
86. Горев, А. В. Махатма Ганди / А. В. Горев. — М., 1984. — 320 с.
87. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций, принята 8 сент. 2000 г. Резолюцией 55/2 на 8-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

88. Джанда, К. Трудным путем демократии. Процесс государственного управления в США / К. Джанда [и др.]. — М.: РОССПЭН, 2006. — С. 207–209.
89. Должиков, А. В. Действие конституционного принципа соразмерности в сфере государственного права / А. В. Должиков // Вестник Поволжского института управления. — 2018. — Т. 18, № 5. — С. 29–36.
90. Должиков, А. В. Стакан наполовину полон или пуст? Вмешательство как форма ограничения конституционных прав / А. В. Должиков // Сравнительное конституционное обозрение. — 2018. — № 1 (122). — С. 80–112.
91. Дрейшев, Б. В. Правотворчество в советском государственном управлении / Б. В. Дрейшев. — М., 1977. — 160 с.
92. Евдокимов, В. Б. Об ограничении права гражданина Российской Федерации быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления / В. Б. Евдокимов // Российская юстиция. — 2017. — № 10. — С. 48.
93. Евсиков, К. С. Механизмы реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства / К. С. Евсиков // Журнал российского права. — 2019. — № 6. — С. 36–50.
94. Емельянова, Н. Н. Развитие муниципальной системы управления в современной Индии: политологический аспект: дис. ... канд. полит. наук / Н. Н. Емельянова. — М., 2011. — 154 с.
95. Енгибараян, Р. В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции / Р. В. Енгибараян. — М.: Норма, 2007. — С. 211.
96. Ефремов, А. Е. Направления совершенствования правового регулирования в сфере стимулирования развития информационных технологий / А. Е. Ефремов, В. Н. Южаков // Российское право. Образование. Практика. Наука. — 2017. — № 5. — С. 62.
97. Зайцев, М. С. Конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. С. Зайцев. — Саратов, 2015. — С. 10.
98. Засеева, А. С. Принципы легальности и легитимности в правовом демократическом государстве / А. С. Засеева // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции. — 2015. — № 3–4 (33). — С. 22–26.
99. Иванов, А. О. Вопросы проведения религиозных мероприятий в свете законодательства о публичных мероприятиях / А. О. Иванов // Ленингр. юрид. журнал. — 2014. — № 2 (36). — С. 172–186.

100. Исаев, М. А. История Российского государства и права: учебник / М. А. Исаев // МГИМО (Университет) МИД России. — М.: Статут, 2012. — 840 с.
101. Истон, Д. Системный анализ политической жизни (1965) // Политология: хрестоматия / сост. М. А. Василик, М. С. Вершинин. — М., 2000. — С. 319–330.
102. Кабышев, В. Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение / В. Т. Кабышев // Вестник СГЮА. — 2012. Доп. выпуск. — С. 42.
103. Казьмина, Е. А. Влияние механизмов электронной демократии в России на реализацию конституционного принципа народовластия / Е. А. Казьмина // Вестник Алтайской академии экономики и права. — 2016. — № 1 (43). — С. 21–25.
104. Казьмина, Е. А. Народ как субъект конституционного права Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Казьмина. — М., 2011. — С. 14.
105. Кашкин, С. Ю. Конституционное развитие Индийской республики / С. Ю. Кашкин. — М.: Юристъ, 1994. — С. 65.
106. Керимов, Д. А. проблемы общей территории права и государства: в 3 т. / Д. А. Керимов. — М.: Совр. гуманитар. ун-т, 2003. — Т. 3: Правовое государство. — С. 39.
107. Клычев, Р. А. Институт выборов как политико-правовой инструмент реализации народовластия в Российской Федерации / Р. А. Клычев // Государственная власть и местное самоуправление. — 2017. — № 7. — С. 53–54.
108. Клычев, Р. А. Конституционализация правового регулирования референдума как инструмента реализации народовластия / Р. А. Клычев // Конституционное и муниципальное право. — 2019. — № 4. — С. 14–17.
109. Клюев, Б. И. Религия и конфликт в Индии / Б. И. Клюев. — М., 2002. — С. 8.
110. Клюенко, Э. Политическое участие: теория, методология и измерение с применением метода шкалограммирования по Гуттману / Э. Клюенко // Социология: теория, методы, маркетинг. — 2005. — С. 46–72.
111. Койсина, М. Д. Развитие гражданского общества в странах Азии и Индии / М. Д. Койсина // Гражданское общество в России и за рубежом. — 2013. — № 4. — С. 41–48.
112. Кокошкин, Ф. Ф. Об основаниях желательной организации народного представительства в России / Ф. Ф. Кокошкин. — М., 1906. — С. 49–50.

113. Колмаков, С. Ю. Проблема квалификации и организации встреч депутатов с избирателями в рамках депутатской деятельности и в рамках публичных мероприятий / С. Ю. Колмаков // Пролог: журнал о праве. — 2017. — № 4. — С. 32–37.
114. Колмаков, С. Ю. Свобода собраний в практике Конституционного Суда Российской Федерации / С. Ю. Колмаков // Вестник Российского университета дружбы народов: Юридические науки. — 2018. — Т. 22, № 2. — С. 215–248;
115. Колошин, Е. И. Конституционное (государственное) право России: курс лекций / Е. И. Колошин. — М.: Изд-во МГУ, 1999. — С. 141.
116. Комарова, В. В. Идеи народовластия / В. В. Комарова // *Lex Russica*. — 2016. — № 3 (112). — С. 69–81.
117. Комарова, В. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры): моногр. / В. В. Комарова. — М.: Формула права, 2006. — 560 с.
118. Комарова, В. В. Наполнение и видовое многообразие правовой категории «конституционные ценности» (конституционно-правовой аспект) / В. В. Комарова // *Успехи современного естествознания*. — 2015. — № 1–8. — С. 1385–1387.
119. Комарова, В. В. Понятие и предмет отрасли конституционного права России / В. В. Комарова // Конституционное право России: учебник / кол. авт.; отв. ред. В. В. Комарова. — М.: Кнорус, 2017. — С. 10.
120. Комарова, В. В. Теоретические основы непосредственной демократии в Российской Федерации / В. В. Комарова // Вестник Московского городского педагогического университета. Сер.: Юридические науки. — 2012. — № 1 (9). — С. 8–13.
121. Комаровский, В. С. Эффективность и легитимность парламента в ракурсе электорального процесса / В. С. Комаровский // Сравнительное изучение парламентов и опыт парламентаризма в России: выборы, голосование, репрезентативность: материалы Всерос. науч. конф., посвященной 100-летию принятия закона о выборах депутатов I Государственной думы. Санкт-Петербург, 15–16 дек. 2005 г. / под ред. Ю. Н. Солонина, Л. В. Сморгунова. — СПб.: Изд-во СПбГУ, 2005. — С. 187.
122. Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. — М.: Проспект, 2015. — Т. 2. — 528 с.
123. Конституция Южно-Африканской Республики 1996 г. (Закон 108 от 1996 г.).

124. Коркунов, Н. М. Лекции по общей теории права / Н. М. Коркунов; сост., автор вступ. ст., коммент. А. Н. Медушевский. — М.: РОС-СПЭН, 2010. — С. 337.
125. Коршунов, С. А. Объединение БРИКС и российско-китайские отношения: дис. ... канд. полит. наук / С. А. Коршунов. — М., 2013. — С. 28.
126. Костюков, А. Н. Исчезающее народовластие / А. Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 8. — С. 61–64.
127. Костюков, А. Н. Народовластие как конституционная ценность / А. Н. Костюков // Государственная власть и местное самоуправление. — 2016. — № 6. — С. 3–8.
128. Краснов, М. А. Введение в конституционное право с разъяснением сложных вопросов: учеб. пособие / М. А. Краснов. — М.: Изд. дом «Высш. шк. экономики», 2018. — С. 63.
129. Краснов, М. А. Избиратель как должность / М. А. Краснов // Сравнительное конституционное обозрение. — 2017. — № 4 (119).
130. Крольман, М. Л. Партиципативная демократия: генезис современных форм и тенденции развития: дис. ... канд. филос. наук / М. Л. Крольман. — Ростов/н Д, 2014. — 145 с.
131. Крусс, В. И. К вопросу о конституционности правового режима публичных мероприятий в Российской Федерации / В. И. Крусс // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 7. — С. 2–8.
132. Кудрявцев, А. В. Из истории изучения зарубежного опыта реализации общественного контроля / А. В. Кудрявцев, Н. В. Юдина // Российская государственность в XXI веке: модели и перспективы социально-политического развития: материалы науч.-практ. конф. — Владимир, 2017. — С. 143–144.
133. Кудрявцев, М. К. Община и каста в Хиндустане / М. К. Кудрявцев. — М.: Наука; Глав. ред. восточ. лит-ры, 1971. — 284 с.
134. Куприяновский, В. П. Умные города как «столицы» цифровой экономики / В. П. Куприяновский [и др.] // International Journal of Open Information Technologies. — 2016. — № 2. — С. 42.
135. Куценков, А. А. Индия: роль негосударственных организаций в решении социальных проблем / А. А. Куценков // Азия и Африка сегодня. — 2007. — № 6. — С. 11.
136. Куценков, А. А. Очерки гражданского общества Индии / А. А. Куценков. — Ч. I. — М.: ИВ РАН, 2017. — С. 115.



137. Лафитский, В. И. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах / В. И. Лафитский [и др.]. — М., 2015. — 446 с.
138. Лебедева, Ю. Н. Граждане как субъекты избирательного права России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. Н. Лебедева. — Владивосток, 2003. — С. 9.
139. Леви-Стросс, К. Первобытное мышление / К. Леви-Стросс. — М.: Республика, 1994. — 384 с.
140. Липский, Б. И. Идея научной рациональности и философия XX века / Б. И. Липский // Вече. — 1997. — № 4. — С. 125.
141. Липчанская, М. А. Конституционная категория «управление делами государства»: проблема определения и содержания / М. А. Липчанская // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер. Экономика. Управление. Право. — 2010. — Т. 10, № 2. — С. 69.
142. Липчанская, М. А. Участие граждан в управлении делами государства: современные тенденции через призму научных трудов И. Е. Фарбера / М. А. Липчанская // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2013. — № 4 (93).
143. Липчанская, М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: традиционные формы и современные тенденции / М. А. Липчанская // Ленингр. юрид. журнал. — 2013. — № 1 (31). — С. 130.
144. Лунев, С. И. Эволюция политической системы и политической культуры Индии / С. И. Лунев // Модернизация и демократизация в странах БРИКС: сравнительный анализ / И. М. Бусыгина [и др.]. — М.: Аспект Пресс, 2014. — С. 53–69.
145. Малиновский, О. Н. К вопросу о нормах международного «мягкого права» о правах человека / О. Н. Малиновский // Законность и правопорядок в современном обществе. — 2014. — № 17. — С. 123–131.
146. Мальцев, Г. В. Нравственные основания права / Г. В. Мальцев. — М.: Изд-во СГУ, 2008. — С. 317.
147. Мамут, Л. С. Государство как публично-властным образом организованный народ / Л. С. Мамут // Журнал российского права. — 2000. — № 3. — С. 90.
148. Манхейм, К. Человек и общество в эпоху преобразования / К. Манхейм // Манхейм, К. Диагноз нашего времени / К. Манхейм; пер. с нем. и англ. — М., 1994. — С. 227–411.
149. Матейкович, М. С. Народ, гражданское общество, общественность как субъекты конституционно-правовых отношений / М. С. Ма-

- тейкович, В. В. Воронин // Право и политика. — 2007. — № 10. — С. 87.
150. Мезенцева, О. В. Роль индуизма в идеологической борьбе в современной Индии / О. В. Мезенцева. — М.: Наука, 1985. — С. 76.
151. Менделеев, Д. И. К познанию России / Д. И. Менделеев. — М., 2002. — С. 233.
152. Мордасова, Т. А. Факторы развития общественного участия в современной российской публичной политике / Т. А. Мордасова // Власть. — 2010. — № 1. — С. 30–33.
153. Морозова, Л. А. Современное прочтение теории государственного суверенитета / Л. А. Морозова // Государство и право. — 2017. — № 2. — С. 57–58.
154. Мэтьюз, Д. Экология демократии: в поисках ведущей силы успешного будущего / Д. Мэтьюз; пер. О. Ю. Фадиной, предисл. Д. В. Макарова. — М.: Центр книги Рудомино, 2016. — 240 с.
155. Неру, Дж. Открытие Индии / Дж. Неру. — М., 1989. — Кн. 1. — С. 114.
156. Нудненко, Л. А. Теоретические основы права гражданина РФ на проведение собраний, митингов, шествий и пикетирования / Л. А. Нудненко // Журнал российского права. — 2000. — № 12. — С. 64–73.
157. Овсепян, Ж. И. Суверенитет как естественное публичное право: о модификации представлений о природе и характере суверенитета, об этапах (поколениях) и направлениях его научных исследований / Ж. И. Овсепян // Журнал российского права. — 2017. — № 2. — С. 20.
158. Основин, В. С. Советские государственно-правовые отношения / В. С. Основин. — М., 1965. — С. 33.
159. Очеретина, М. А. Понятие и типология института публичных слушаний / М. А. Очеретина // Научный ежегодник ИФиП УрО РАН. — 2008. — № 8. — С. 472.
160. Плешова, М. А. Демократия в Индии. Проблемы местного самоуправления / М. А. Плешова // Институт востоковедения РАН. — М.: Наука, 1992. — 192 с.
161. Плешова, М. А. Представительная демократия в Индии: эволюция местного самоуправления / М. А. Плешова // Экономическое, социальное и политическое развитие Индии (1947–1987 гг.). — М.: Наука, 1989. — С. 159–190.
162. Политические системы и политические культуры Востока / под ред. проф. А. Д. Воскресенского. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: АСТ: Восток-Запад, 2007. — С. 524.

163. Поляков, А. В. Коммуникативная концепция права (генезис и теоретико-правовое обоснование): дис. ... д-ра юрид. наук в виде науч. доклада / А. В. Поляков. — СПб., 2002. — С. 4.
164. Пылин, В. В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации / В. В. Пылин. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. — С. 42–43.
165. Ризкин, М. А. Ограниченные политические права несовершеннолетних: теоретико-правовые основы, международные стандарты и опыт РФ / М. А. Ризкин // *Lex Russica*. — 2016. — № 2 (111). — С. 29–39.
166. Ризкин, М. А. Протест в конституционном праве: содержание и значение / М. А. Ризкин // *Российский журнал правовых исследований*. — 2016. — № 1 (6). — С. 163–169.
167. Саленко, А. В. Свобода мирных собраний в России и Германии: вопросы терминологии и классификации / А. В. Саленко // *Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования*. — 2017. — Т. 3, № 2. — С. 96.
168. Саленко, А. В. Спонтанные и срочные публичные собрания: опыт и современные проблемы правового регулирования в России и Германии / А. В. Саленко // *Российский юридический журнал*. — 2018. — № 1 (118). — С. 61–68.
169. Саликов, М. С. Этничность. Культура. Государственность. Проблемы этнического федерализма в XXI веке: моногр. / М. С. Саликов [и др.]; под ред. М. С. Саликова. — Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2014. — С. 50–51.
170. Семенов, А. А. Классификация неправительственных организаций в КНР / А. А. Семенов // *Вестник Томского университета. Философия. Социология. Политология*. — 2017. — № 37. — С. 270–271.
171. Семенов, А. А. Особенности законодательства КНР об общественных организациях и НПО / А. А. Семенов // *Известия Иркутского государственного университета. Сер. «Политология. Религиоведение»*. — 2017. — Т. 20. — С. 64.
172. Сенин, В. Б. Вызовы на пути развития банковского сектора: смена целей и регуляторная песочница / В. Б. Сенин // *Бизнес. Общество. Власть*. — 2018. — № 4 (30). — С. 39.
173. Симонова, С. В. Конкуренция в сфере организации и проведения публичных мероприятий: сущность и проявления / С. В. Симонова // *Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Сер. Гуманитарные науки*. — 2015. — № 3. — С. 65–68.

174. Симонова, С. В. Публичные мероприятия и формы народовластия: общее и особенное / С. В. Симонова // Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. — 2017. — № 16. — С. 130–141.
175. Система органов публичной власти: сб. науч. работ / сост., отв. ред. В. В. Комарова, В. В. Невинский, А. М. Осавелюк. — Т. III — М.: РГ-Пресс, 2018. — С. 317.
176. Соколов, И. А. Телекоммуникации как решающее звено цифровой экономики. Опыт России / И. А. Соколов [и др.] // International Journal of Open Information Technologies. — 2017. — № 6. — С. 76.
177. Степанова, В. В. К вопросу об эффективности общественных обсуждений и общественных слушаний как форм общественного контроля / В. В. Степанова // Гражданское общество в России и за рубежом. — 2017. — № 1. — С. 6–10.
178. Таева, Н. Е. Право иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, собираться мирно, без оружия / Н. Е. Таева // Юридический мир. — 2006. — № 12. — С. 4–12.
179. Тененбаум, В. О. Категории «политика» и «власть» в науке конституционного права / В. О. Тененбаум // Проблемы конституционного права: межвуз. науч. сб. — Вып. 1 (2). — Саратов, 1974. — С. 50.
180. Теннис, Ф. Общность и общество / Ф. Теннис. — СПб.: «Владимир Даль», 2002. — 448 с.
181. Тихомиров, Е. В. Зарубежный опыт участия общественности в деятельности учреждений для содержания осужденных / Е. В. Тихомиров // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. — 2006. — № 6. — С. 8–10.
182. Томилин, А. А. Место встречи запретить нельзя. Или можно? / А. А. Томилин // Сравнительное конституционное обозрение. — 2018. — № 6 (127). — С. 117–134.
183. Троицкая, А. А. Философские основания методологии науки конституционного права / А. А. Троицкая // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 12. — С. 3.
184. Тюмина, Д. С. Феномен доступных инноваций в современной Индии / Д. С. Тюмина // Инновации. — 2015. — № 1 (195). — С. 74.
185. Уваров, А. А. Эффективность народовластия в соотношении с формами прямого волеизъявления граждан / А. А. Уваров // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 3. — С. 32–35.

186. Фетюков, Ф. В. Народная законодательная инициатива как форма взаимодействия государства и гражданского общества / Ф. В. Фетюков // *Российское право: образование, практика, наука.* — 2018. — № 2 (104). — С. 62–65.
187. Филиппов, А. Ф. Политическая социология. Фундаментальные проблемы и основные понятия / А. Ф. Филиппов // *Полития.* — 2002. — № 2. — С. 104.
188. Фомичева, О. А. Митинг и иные публичные мероприятия как форма законотворческой деятельности / О. А. Фомичева // *Конституционное и муниципальное право.* — 2018. — № 10. — С. 48–51.
189. Фуко, М. Воля к истине: по ту сторону знания, власти и сексуальности / М. Фуко. — М., 1996. — С. 237–246.
190. Хабермас, Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / Ю. Хабермас. — СПб., 2001. — С. 182.
191. Хабермас, Ю. Проблема легитимации позднего капитализма / Ю. Хабермас. — М., 2010. — С. 183.
192. Хабриева, Т. Я. Теория современного основного закона и российская Конституция / Т. Я. Хабриева // *Журнал российского права.* — 2008. — № 12 (144). — С. 19–20.
193. Халафян, Р. М. Нормы международного «мягкого права» в правовой системе Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Р. М. Халафян. — Казань: Казанский (Приволжский) федеральный ун-т, 2016.
194. Хелд, Д. Глобальные трансформации / Д. Хелд. — М., 2004. — С. 114.
195. Холмская, М. Р. Политическое участие как объект исследования (обзор отечественной литературы) / М. Р. Холмская // *Полис.* — 1999. — № 5. — С. 170–176.
196. Чеботарев, Г. Н. Общественное представительство: моногр. / Г. Н. Чеботарев. — М.: Юрист, 2017. — С. 6–28.
197. Чиркин, В. Е. Конституция и современные модели публичной власти: идеологемы и реалии / В. Е. Чиркин // *Государство и право.* — 2011. — № 6. — С. 10.
198. Чичерин, Б. Н. Курс государственной науки: в 3 т. Т. III: Политика, кн. 4: Политика законодательства, глава II: Реформы и революция. — М.: Типография т-ва И. Н. Кушнерев и К, 1894.
199. Шабалина, Л. В. Современные аспекты инновационного развития Китая / Л. В. Шабалина, А. А. Мухина // *ЭВД.* — 2019. — № 2 (56). — С. 108–113.

200. Шабо, Ж. Л. Государственная власть: конституционные пределы и порядок осуществления / Ж. Л. Шабо // Полис. — 1993. — № 4. — С. 160.
201. Шарма, М. П. Государственный строй Индийской Республики / М. П. Шарма. — М., 1958. — С. 32.
202. Широбоков, С. А. Юридическая конструкция участия граждан в управлении делами государства / С. А. Широбоков // Юридическая техника. — 2013. — № 7–2.
203. Штатина, М. А. Административные реформы в Индии / М. А. Штатина // Труды Института государства и права Российской академии наук. — 2019. — № 1. — С. 166.
204. Шундилов, К. В. Правовые механизмы / К. В. Шундилов // Государство и право. — 2006. — № 12. — С. 12.
205. Щеглов, К. А. Метод реализации «песочницы» для потенциально опасных программ / К. А. Щеглов // Известия высших учебных заведений. Приборостроение. — 2017. — № 10. — С. 940.
206. Эбзеев, Б. С. Советское государство и права человека: конституционные вопросы / Б. С. Эбзеев; под ред. И. Е. Фарбера. — Саратов, 1986. — С. 61.
207. Югов, А. А. Единство и дифференциация публичной власти: система разделения властей / А. А. Югов // Российская юстиция. — 2017. — № 9. — С. 8.
208. Юрковский, А. В. Конституционно-правовое регулирование в позитивно-правовом смысле: понятие и признаки / А. В. Юрковский // Сибирский юридический вестник. — 2017. — № 1. — С. 51.
209. Юрлов, Ф. Н. Демократия и формирование многопартийной системы в Индии / Ф. Н. Юрлов // Индия в глобальной политике: внутренние и внешние аспекты: материалы науч. семинара. — М.: Институт востоковедения РАН, 2003. — С. 168.
210. Юрлов, Ф. Н. История Индии. XX век / Ф. Н. Юрлов, Е. С. Юрлова. — М.: Институт востоковедения РАН, 2010. — С. 92.
211. Янчжен, Шуан. Основные результаты и перспективы развития общественных организаций Китая / Ш. Янчжен // Актуальные проблемы государственного управления. — 2013. — Т. 2, № 44. — С. 230–233.
212. Яркова, Е. Н. История и методология юридической науки / Е. Н. Яркова. — Тюмень, 2012. — С. 86.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

*Авдеев Дмитрий Александрович* — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета (гл. 2)

*Байматов Павел Николаевич* — кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права и предпринимательства Института государства и права Тюменского государственного университета (§3 гл. 4)

*Брайер Томас* — PhD in Law, профессор Школы публичного администрирования Университета Центральной Флориды (США) (предисловие)

*Гладун Елена Федоровна* — кандидат юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Института государства и права Тюменского государственного университета (предисловие; заключение)

*Громова Елизавета Александровна* — кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права Юридического института Южно-Уральского государственного университета (национального исследовательского университета) (§2 гл. 7)

*Иванц Тьяша* — доцент Юридического факультета Университета Марибора (Словения) (§1 гл. 4)

*Лаки Питер* — директор Национального департамента окружающей среды, лесного и рыбного хозяйства Южно-Африканской Республики (ЮАР) (§2 гл. 4)

*Майоров Владимир Иванович* — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Краснодарского университета МВД России (гл. 6)

*Менса Коку Мариус* — старший научный сотрудник Юридического факультета Университета Марибора (Словения) (§1 гл. 4)

*Мишунина Алена Александровна* — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета (гл. 9)

*Никитин Евгений Владимирович* — кандидат юридических наук, доцент кафедры правоохранительной деятельности и национальной безопасности Юридического института Южно-Уральского государственного университета (национального исследовательского университета) (гл. 8)

*Плужник Ирина Ленаровна* — доктор педагогических наук, профессор, заведующий кафедрой иностранных языков и межкультурной профессиональной коммуникации экономико-правовых направлений Института государства и права Тюменского государственного университета (§1 гл. 4)

*Полетаева Оксана Борисовна* — кандидат филологических наук, доцент кафедры иностранных языков и межкультурной профессиональной коммуникации экономико-правовых направлений Института государства и права Тюменского государственного университета (§1 гл. 4)

*Саленко Александр Владимирович* — кандидат юридических наук, магистр права (LLM, Геттингенский университет), доцент кафедры международного и европейского права Юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта (§3 гл. 1; гл. 3)

*Сунцов Александр Павлович* — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, заслуженный юрист Российской Федерации (гл. 9)

*Титова Елена Викторовна* — кандидат юридических наук, доцент, директор Юридического института Южно-Уральского государственного университета (национального исследовательского университета) (гл. 1; §2 гл. 2)

*Холл Дженни* — LLM, PhD, старший преподаватель Юридического факультета Университета Йоханнесбурга (§2 гл. 4)

*Чеботарев Геннадий Николаевич* — доктор юридических наук, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, председатель Общественной палаты Тюменской области, заслуженный юрист Российской Федерации (предисловие; гл. 5)

*Чудиновских Марина Вячеславовна* — кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права, ведущий научный сотрудник Уральского государственного экономического университета (§1 гл. 7)



Научное издание

*БРИКС: право, экономика и политика*

*Книга 3*

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ  
В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВОМ  
В СТРАНАХ БРИКС

*Монография*

Редактор	Ю. Ф. Евстигнеева
Компьютерная верстка	Е. Г. Шамова
Печать цифровая	А. В. Башкиров
Печать офсетная	В. В. Торопов, С. Г. Наумов



Подписано в печать 10.12.2019. Тираж 300 экз.  
Объем 16,74 усл. печ. л. Формат 60×84/16. Заказ 994.

---

Издательство Тюменского государственного университета  
625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 10  
Тел./факс: (3452) 59-74-68, 59-74-81  
E-mail: izdatelstvo@utmn.ru