

УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ КАК МОДЕЛИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОМЕРНОГО ПОВЕДЕНИЯ

Е. В. Титова

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

В статье рассмотрен такой вид конституционно-правомерного поведения, как участие, которое разделяется на участие в управлении делами государства и общественное участие. Отмечается, что российская модель общественного участия строится по так называемому экспертно-бюрократическому типу. Указывается на правообразующий характер конституционно-правомерного поведения, поскольку такое связано с осуществлением народовластия. Предлагается понятие «конституционное участие» как более узкое и конкретизирующее понятие, которое имеет собственное содержание и ряд отличительных особенностей по отношению к конституционно-правовому поведению.

Ключевые слова: конституционно-правомерное поведение; участие в управлении делами государства; общественное участие; публичные слушания; участие в правообразующих правоотношениях.

Конституционное изменение в системе «человек–общество–государство», переворот в идеологии, внедрение новых ценностей и представлений о праве актуализировали необходимость изучения отраслевых моделей правового поведения, что в полной мере относится к исследованию такого его вида, как конституционно-правомерное поведение.

Необходимо отметить, что 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 право-поведенческих 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 право-поведенческие формы, но и подвергнуть их теоретико-методологическому анализу и изучению с позиций конституционного права.

В настоящем исследовании будет рассмотрен такой вид конституционно-правомерного поведения, как участие, которое может быть разделено на участие в управлении делами государства и общественное участие.

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.

Институты конституционного права теснейшим образом связаны с политическими отношениями, несмотря на то, что модель конституционного регулирования таких отношений согласно Конституции РФ стала такова, что политическая система как категория переместилась к другим наукам (политологии, теории права) [5, с. 42]. Тем не менее теория конституционного права не может рассматриваться только в формально-правовом аспекте, а должна изучаться как наука синтетическая, а

политический подход к изучению конституций позволяет раскрыть сущность данного феномена [12, с. 50].

Политико-правовое поведение (а именно этот тип поведения наиболее близок к конституционно-правовому поведению), чаще всего связывается исследователями с категорией «политическое участие» и рассматривается как один из основных элементов данного типа поведения [14, с. 170–176]. По общему признанию исследователей, в политической науке не выработано однозначного определения понятия «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 одно через другое или же вообще используются как синонимичные.

В отечественном конституционном праве вовлеченность граждан в процесс выработки и принятия публично-властных решений традиционно рассматривается как право граждан в управлении государственными и общественными делами. Данное право впервые было закреплено в ст. 48 Конституции СССР 1977 года, а затем и в Конституции РСФСР 1978 года (ст. 9, 47). Конституционная формула участия граждан образца 1993 года 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.

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. 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, экономическую, иную ситуации или конкретные действия государственных органов и их должностных лиц [7, с. 130].

Общественное участие исследовано в науке конституционного права менее системно в силу ряда причин. 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 года как государственное народовластие, то есть 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», то есть дополнением одной конституционной закономерности другой, не менее необходимой [2].

В западной политологии идеи общественного участия активно разрабатываются в контексте концепции «демократии участия» и таких ее видов, как партиципаторная демократия (от лат. *participate* – участвовать) и делиберативная демократия (от лат. *deliberatio* – размышление, от англ. *deliberate* – советовать, совместно рассматривать). 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» [6, с. 153–155]; делиберативную демократию наиболее кратко определяют как «честное и открытое обдумывание сообществом достоинств конкурирующих политических аргументов» [2].

Разделяя политологическое и конституционно-правовое понимание категории «общественное участие», отметим следующее.

В политологии следует выделить западную и российскую интерпретацию феномена «общественное 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 [10, с. 49–58]. 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); существует «контактирующее участие», которое зависит от социально-экономического статуса участников (чем он выше, тем чаще они обращаются к должностным лицам для консультаций и согласований); кроме того, речь может идти о публичных и частных формах участия (последние служат частным интересам в ущерб интересам большинства, но вместе с тем демонстрируют вовлеченность граждан в общественное участие) [9, с. 208]. Кроме того, различают следующие уровни участия: информационное, когда власть дает некоторую информацию (обычно задним числом) о своих планах; содействующее, когда правительст-

венные 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 участие в обсуждении (форумы, слушания) своих планов; соучастие, когда граждане имеют возможность непосредственно участвовать в разработке решения [9, с. 53].

В российской политологической 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 [8, с. 30–33].

Конституционно-правовая наука преимущественно сосредоточена на поиске набора средств самоорганизации общества и его влияния на государственную власть. Конституционную основу общественного участия составляют ст. 3, 13, 29, 30 и 31 Конституции РФ, которые гарантируют 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.

Необходимо отметить, что 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 выходе 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 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, этот перечень можно продолжать достаточно долго. Применительно к право-поведенческой 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.

Необходимо отметить, что в юридической литературе участие структур гражданского общества характеризуется как правообразующее правоотношение [4], связанное с реализацией принципа народовластия (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ). Под правообразующими правоотношениями предлагается понимать специфические по содержанию и характеру правовые отношения, связанные с разработкой, 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 [13, с. 148]. Базовой основой правообразующих отношений являются конституционные нормы, предусматривающие участие в управлении делами государства, участие в референдуме, участие в отправлении правосудия (п. 1, 2, 5 Конституции РФ). Определяемое конституционными установлениями поле так называемой делиберативной демократии предусматривает различные формы конституционного участия в обсуждении общественно важ-

ных вопросов, основной из которых являются публичные слушания, легитимность которым была предана Федеральным законом от 6 октября 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) 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) [11, с. 472].

Реализация публичных слушаний как института делиберативной демократии оказывает значительное влияние на модель конституционно-правомерного участия, которое выражается в том, что при их проведении имеет место высокий уровень публичной самоорганизации, морализующий воздействие и рационализирующий влияние, результатом которого является переход от личных интересов к суждениям, исходящим из интересов общего блага.

Представляется, что в теоретико-методологическом плане рассмотренные формы участия могут быть обозначены понятием «конституционное участие», которое представляет собой более узкое и конкретизирующее понятие, имеет собственное содержание и ряд отличительных особенностей по отношению к конституционно-правовому поведению:

– являясь формой правовой активности, оно противопоставляется не только участию или уклонению от участия (например, избирателей от участия в выборах), но и бездействию, которое также является формой конституционно-правового поведения;

– характеризуя преимущественно действия граждан, оно 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.

Литература

1. Авакьян, С. А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 10. – С. 5–11.

2. Бессет, Д. М. Делиберативная демократия и американская система государственной власти / Д. М. Бессет. – М.: РОССПЭН, 2011. – 336 с.

3. Джанда, К. Трудным путем демократии. Процесс государственного управления в США / К. Джанда, Д. М. Берум, Д. Голдман, К. В. Хула. – М.: РОССПЭН, 2006. – С. 207–209.

4. Дрейшев, Б. В. Правотворчество в советском государственном управлении / Б. В. Дрейшев. – М., 1977. – 160 с.

5. Кабышев, В. Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение / В. Т. Кабышев // Вестник СГЮА. – 2012. – Дополнительный выпуск. – С. 39–45.

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

7. Липчанская, М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: традиционные формы и современные тенденции / М. А. Липчанская // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 1 (31). – С. 124–133.

8. Мордасова, Т. А. Факторы развития общественного участия в современной российской публичной политике / Т. А. Мордасова // Власть. – 2010. – № 1. – С. 30–33.

9. 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 / ed. by T. Deelstra, O. Yanitsky. M., 1991, p. 53.

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

11. Очеретина, М. А. Понятие и типология института публичных слушаний / М. А. Очеретина // Научный ежегодник ИФиП УрО РАН. – 2008. – № 8. – С. 471–474.

12. Тененбаум, В. О. Категории «политика» и «власть» в науке конституционного права / В. О. Тененбаум // Проблемы конституционного права: межвузовский научный сборник. – 1974. – Вып. 1 (2). – С. 40–58.

13. Трофимов, В. В. Участие структур гражданского общества в правообразующих правоотношениях как форма выражения народовластия / В. В. Трофимов // ВВ: Вопросы права и политики. – 2012. – № 5. – С. 147–170.

14. Холмская, М. Р. Политическое участие как объект исследования (обзор отечественной литературы) / М. Р. Холмская // Полис. – 1999. – № 5. – С. 170–176.

Титова Елена Викторовна – кандидат юридических наук, заведующий кафедрой теории государства и права, конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: titova_elena@bk.ru.

Статья поступила в редакцию 14 мая 2017 г.

PARTICIPATION IN MANAGING STATE AFFAIRS AND PUBLIC PARTICIPATION AS MODELS OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL BEHAVIOR

E. V. Titova

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The article considers such type of constitutional and lawful behavior as participation which is divided into participation in administration of the state and public participation. It is noted that the Russian model of public participation is based on the so-called expert-bureaucratic type. It indicates the right-forming character of the constitutional-lawful conduct, since it is connected with the exercise of democracy. The concept of "constitutional participation" is proposed, as a narrower and concretizing concept, which has its own content and a number of distinctive features in relation to constitutional and legal behavior.

Keywords: *constitutional and legal behavior; participation in administration of the state; public participation; public hearings; participation in the right forming legal relationship.*

References

1. Avak'yan S. A. [The Constitutional Theory and Practice of Public Power: Regularities and Deviations]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and municipal law]*, 2015, no. 10, pp. 5–11. (in Russ.)
2. Besset D. M. *Deliberativnaya demokratiya i amerikanskaya sistema gosudarstvennoy vlasti* [The Constitutional Theory and Practice of Public Power: Regularities and Deviations]. Moscow, 2011, 336 p.
3. Dzhandan K., Berum D. M., Goldman D., Khula K. V. *Trudnym putem demokratii. Protsess gosudarstvennogo upravleniya v US* [The hard way of democracy. The process of government in the US]. Moscow, 2006, pp. 207–209.
4. Dreyshchev B. V. *Pravotvorchestvo v sovetskom gosudarstvennom upravlenii* [Lawmaking in the Soviet government]. Moscow, 1977, 160 p.
5. Kabyshev V. T. [Democracy in the system of the constitutional system of Russia: the constitutional and political dimension]. *Vestnik SGYuA [Bulletin SGYuA]*, 2012, pp. 39–45. (in Russ.)
6. Kaase M., Marsh A. *Political Action Repertory. Political action: Mass Participation in Five Western Democracies* / Ed. by Barnes S., Kaase M. Beverly Hills, London, 1979. P. 153–155
7. Lipchanskaya M. A. [Participation of citizens of the Russian Federation in the management of affairs of the state: traditional forms and modern trends]. *Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal [Leningrad law journal]*, 2013, no. 1 (31) pp. 124–133. (in Russ.)
8. Mordasova T. A. [Factors of development of public participation in a modern Russian public policy]. *Vlast' [Power magazine]*, 2010, no. 1 pp. 30–33. (in Russ.)
9. 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 / ed. by T. Deelstra, O. Yanitsky. M., 1991, p. 53.*
10. Cornwall A. *Locating citizen participation // IDS Bulletin 33 (2). P. 49–58.*
11. Ocheretina M. A. [Concept and typology of the Institute of Public Hearings]. *Nauchnyy ezhegodnik IFiP UrO RAN [Scientific Yearbook of IFIP, Ural branch, Russian Academy of Sciences]*, 2008, no. 8. pp. 471–474. (in Russ.)

12. Tenenbaum V. O. [Categories "politics" and "power" in the science of constitutional law]. *Problemy konstitutsionnogo prava: mezhvuzovskiy nauchnyy sbornik [Problems of constitutional law: interuniversity scientific collection]*, 1974, no. 1 (2), pp. 40–58 (in Russ.)

13. Trofimov V. V. [Participation of civil society structures in law-forming legal relations as a form of expression of democracy]. *Voprosy prava i politiki [Matters of law and policy]*, 2012, no. 5, pp. 147–170. (in Russ.)

14. Kholmetskaya M. R. [Political participation as an object of research (review of domestic literature)]. *Polis [Policy]*, 1999, no. 5 pp. 170–176. (in Russ.)

Elena Viktorovna Titova – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of Theory of State and Law Department, of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: titova_elenabk.ru.

Received 14 May 2017.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Титова, Е. В. Участие в управлении делами государства и общественное участие как модели конституционно-правомерного поведения / Е. В. Титова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2017. – Т. 17, № 2. – С. 117–123. DOI: 10.14529/law170222.

FOR CITATION

Titova E. V. Participation in managing state affairs and public participation as models of constitutional and legal behavior. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2017, vol. 17, no. 2, pp. 117–123. (in Russ.) DOI: 10.14529/law170222.
