

Широбоков С.А.

**Мотивация определения
структурной модели участия
граждан в управлении делами
государства**

Статья посвящена проблеме взаимодействия граждан Российской Федерации с органами государственной власти и управления. Акцент взаимодействия делается на активном участии граждан в управлении делами государства. Конституционное установление права участия граждан в управлении делами государства ориентировано на избирательный и референдный процессы, однако фактическое участие граждан выходит за рамки конституционных установлений. Более того, чем больше форм участия граждан будет ими использовано, тем выше степень демократизации общества в данной стране. Однако формализация участия граждан в государственных управленческих процессах требует своего законодательного закрепления и регулирования. Автор статьи делает упор на определение понятия организационно-правовой формы участия граждан в управлении делами государства.

Ключевые слова: законодательство, участие граждан в управлении государственными делами, универсология правовой категории, разносторонность государственного управления, конституционные права граждан.

Shirobokov S.A.

**Constitutional rights to managing
state affairs as a universal
category**

This article is devoted to the problem of interaction between citizens of the Russian Federation with the state authorities and administration. The emphasis is on the interaction of the active participation of citizens in managing the affairs of the state. The constitutional establishment of the right of citizens to participate in state affairs management is focused on the electoral process and referendny, but the actual participation of citizens is beyond the scope of the constitutional institutions. Moreover, the more forms of participation of citizens will be used by them, the higher the degree of democratization in the country. However, the formalization of the participation of citizens in public management processes requires its legislative consolidation and regulation. The author focuses on the definition of the legal form of the participation of citizens in managing the affairs of the state.

Key words: Legal versatility, citizens' participation in councils, lenis state affairs, universal legal categories, government, the constitutional rights of citizens.

Широбоков С.А.

**Мемлекеттік іс басқармасында
азаматтардың қатысуымен
құрылымдық моделінің
анықтау мотивациясы**

Бұл мақала Ресей Федерациясы азаматтарының мемлекеттік билік органдары мен басқаруының өзара іс-қимыл проблемасына арналған. Өзара іс-қимыл акценті азаматтардың мемлекет істерін басқаруына белсенді қатысуымен болады. Конституциялық құқықтық белгілеуге қатысу азаматтардың сайлау және референдтік процестерге мемлекет істерін басқаруына бағытталған, алайда іс жүзінде азаматтардың конституциялық нұсқамалардың шеңберінен шығады. Сонымен қатар, неғұрлым азаматтардың өздері қатысу нысандарын көп пайдаланса, соғұрлым осы елде қоғамды демократияландыру дәрежесі жоғары болады. Алайда, заңдастыру азаматтардың мемлекеттік басқару процестерінде қатысу өзінің заңнамалық бекітілуін және реттелуін талап етеді. Мақала авторы азаматтардың мемлекет істерін басқаруында ұйымдық-құқықтық нысандық ұғымдарын анықтауға ерекше көңіл бөледі.

Түйін сөздер: Заң жан-жақтылығы, азаматтардың мемлекет істерін басқаруға қатысуы, құқықтық санаттағы универсология, мемлекеттік басқару жан-жақтылығы, азаматтардың конституциялық құқықтары.

**МОТИВАЦИЯ
ОПРЕДЕЛЕНИЯ
СТРУКТУРНОЙ
МОДЕЛИ УЧАСТИЯ
ГРАЖДАН
В УПРАВЛЕНИИ
ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА**

Установление и совершенствование социально-политических институтов участия личности в управлении делами государства является одним из важнейших направлений государственной политики современной России. Главенствующим и наиболее рациональным курсом данной политики является активное вовлечение граждан в данные процессы благодаря различным организационно-правовым формам участия населения в управлении и ведении делами государства. Отметим, что данное участие предполагает решение многих управленческих задач, таких как: формирование активности гражданина; создание средств, стимулирующих эту деятельность; упорядочение и расширение организационно-правовых форм участия населения в управлении делами государства [1, с. 25].

Дальнейшие новация, реорганизация и модернизация региональных органов государственного управления и органов местного самоуправления требуют изучения подходов к определению эффективных механизмов регулирования общественных отношений. Определение оптимальности, гармоничности и эффективности в полной мере зависит от обратных связей, возникающих в процессе воздействия на объекты отношений, выраженных через механизм реализации взаимодействия участников правовых отношений. Восстановление правоотношений, существовавших до воздействия на объект со стороны органов государственного управления (в случае противозаконных деяний) с использованием административных, а не судебных возможностей, во многом зависит от механизма демократического участия граждан в управленческих процессах, проходящих в государстве.

Правовые основы участия личности в управлении делами государства, как правило, определяются Конституцией, действующим законодательством и иными нормативно-правовыми актами органов государственной власти и органов местного самоуправления. Укажем на разрозненность правового оформления, так как в отдельных случаях существует отсутствие прямого закрепления той или иной организационно-правовой формы на уровне федерального и регионального законодательства. Встречается ситуация, когда федеральные законы ссылаются на региональные, а региональные законы, в свою очередь, ориен-

тируются как бы на федеральные, а в итоге – нет самого правового регулирования. Это достаточно серьезно, потому что, с одной стороны, граждане имеют право участвовать в управлении делами государства в различных формах, не противоречащих Конституции, федеральным законам, законам субъектов, а с другой стороны, не совсем ясно, что же может противоречить данной деятельности. Более того, непосредственная деятельность населения должна основываться на принципе законности, а органы государства и органы местного самоуправления обязаны оказывать населению содействие в данных процессах, создавая правовые акты, которые должны определять смысл и содержание установленной организационно-правовой формы.

Для исследования конституционно-правового обеспечения механизма реализации участия человека в управлении делами государства, включающего в себя организационно-правовые формы, требуется последовательность изучения и анализа следующих основных положений:

- общетеоретические аспекты демократических основ как возможность реализации личности своих прав на участие в управлении и ведении дел государства и общества [2, с. 98];

- наличие и объём правовых положений возможности участия граждан в процессе осуществления управления на различных уровнях власти, в различных министерствах и ведомствах;

- правовые основы механизма организационно-правовой формы участия гражданина в управлении делами государства и его содержание;

- содержание институциональных мероприятий, обеспечивающих демократические права гражданина;

- эффективность использования институтов, содействующих участию населения в механизме управления делами государства;

- возможности рационального использования административно-правового обеспечения механизма участия граждан в управленческом процессе, с точки зрения контрольных функций, делопроизводства, административной ответственности;

- создание научной базы, позволяющей не только формировать теорию правового обеспечения процесса участия населения в управлении делами государства и общества, но также позволяющей обучение основам организации процесса и деятельности демократического взаимодействия;

- обеспечение профессионального уровня деятельности в работе с гражданами в процессе

реализации их права на управление делами государства.

Важнейшим элементом юридического механизма реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства является организационно-правовая форма, так как только посредством активной деятельности можно получить желаемый результат. Установление содержательной части определения организационной формы, а также её правовое выражение позволит чётко представлять себе вид человеческой деятельности, направленной на достижение определённой цели и решение сопутствующих задач. Установление определения организационно-правовой формы позволит в дальнейшем вырабатывать методики их рационального использования в той или иной ситуации. Комбинирование содержательных аспектов, в свою очередь, позволит предполагать возникновение новейших организационно-правовых форм участия граждан в управлении делами государства. Например, в отдельных случаях и в отдельных государствах местное самоуправление рассматривается как социальная лаборатория, где происходит естественное регулирование общественных отношений на уровне достижения определённого компромисса, а также разрабатываются и предлагаются новые формы участия населения в процессах самоуправления. Согласимся с мнением В.А. Лаптева о том, что под формами местного самоуправления следует понимать организацию системы местного самоуправления, т. е. каналы, структуры, органы, через которые осуществляется местная власть, решаются вопросы местного значения. Между всеми формами существует тесная организационная и правовая взаимосвязь, взаимодействие и взаимозависимость [3, с. 90].

При выработке организационно-правовых форм участия личности в управлении делами государства особое внимание заслуживают такие факторы, как: определение правовых основ участия граждан; стимулирование и поддержка общественных инициатив; общественное партнёрство; отработка имеющихся организационных форм; мониторинг использования организационно-правовых форм; внедрение в практику новых социальных технологий; изучение и распространение положительного опыта использования организационно-правовых форм. Укажем на тот факт, что реализация конституционного права граждан на участие в управлении делами государства

в Российской Федерации складывается из тех организационных форм, которые предлагаются самим населением, а не навязываются ему органами государственной власти [4, с. 51]. При этом учитываются исторические традиции, местные обычаи, жизненный уклад и многие иные факторы, которые способствуют естественному разрешению общественных противоречий. В отдельных случаях возможность участия граждан в управлении делами государства лишь декларируется без подкрепления какими-либо гарантиями со стороны государства, при полной незаинтересованности государственных органов в данном процессе [5, с. 99]. Требуется определённая практика использования возможностей участия граждан в управлении делами государства, потому что затягивание и нерешение вопросов участия будет только усугублять социальную ситуацию. На наш взгляд, необходимо обратить внимание на широкое использование в практике государственного управления делами государства уже проверенных организационно-правовых форм участия граждан, наряду с применением новационных и инновационных организационно-правовых форм (инициативные социальные проекты; мониторинговые исследования; межэтническую коммуникацию; национальные проекты; общественную экспертизу; прогнозирование; социальное партнёрство и т. д.).

По нашему глубокому убеждению, использование различных форм участия населения в управлении делами государства и общества повышает степень доверия людей к деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, снимает социальную напряжённость и конфликтность, создаёт благоприятную обстановку для дальнейшего развития гражданского общества в государстве.

Конституция Российской Федерации устанавливает такие организационно-правовые формы участия населения при высшем непосредственном выражении власти, как референдум, выборы. Просто при непосредственном выражении публичной власти – местное самоуправление. При участии граждан в общественной жизни организационные формы могут быть выражены как общественные объединения, профессиональные союзы, собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование; либо могут быть использованы такие общественные действия, как: вовлечение в религиозные объединения, пропаганда, агитация. При участии в управлении делами государства – депутатство или представительство в парламенте,

обращения в государственные органы и органы местного самоуправления и т. д.

Процедурное участие граждан в управлении делами государства, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, устанавливается в следующих видах:

– как гарантии: свободы мысли и слова; выражения своего мнения и убеждения;

– как право: свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию; избираться и быть избранными; осуществлять государственную службу; участвовать в отправлении правосудия; свободно использовать свои способности и имущество; свободно распоряжаться своими способностями к труду; самостоятельно решать вопросы местного значения; владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью [6, глава 2].

Мы не разделяем мнение о том, что могут использоваться формы непосредственной демократии, которые не дают какого-либо общеобязательного результата, но позволяют донести до сведения государственных служащих актуальные потребности гражданского общества, внести общественно полезные коррективы в деятельность органов исполнительной власти. Речь идёт о таких формах, как: народные (публичные) обсуждения актуальных вопросов социально-экономического развития субъекта Федерации, проектов нормативных правовых актов и иных общественно значимых решений; публичные (общественные) слушания; народная правотворческая или гражданская инициатива; опросы общественного мнения (плебисциты, консультативные референдумы). При этом утверждается, что все они лишь способствуют обеспечению учета интересов населения при осуществлении функций органов региональной исполнительной власти [7, с. 118]. Сразу же возникают сомнения по поводу использования терминов «народные», «публичные», «общественные», так как нарушается приоритетность в сторону органов государства. Наоборот, необходимо рассматривать выше обозначенные формы как формы демократического участия населения в управлении делами государства. Разумеется, они должны использоваться достаточно часто и с привлечением большого количества людей, так как это позволит не просто заполнить паузу между проводимыми выборами, а тем более референдумами, но и будет способствовать политико-правовому развитию граждан. Население будет готово к участию в высшем непосред-

венном выражении власти (референдум и свободные выборы) и тогда будет меньше дебатов по поводу, почему граждане не желают реализовать свои избирательные права.

В тексте Конституции Российской Федерации напрямую не говорится о принципах участия граждан в управлении делами государства. Но в любом случае, коли уж установлено право на участие в управлении делами государства, то его признание, соблюдение и защита – прямая обязанность государства, в лице его органов и должностных лиц. Все предлагаемые и рассматриваемые нами понятия организационно-правовой формы участия граждан в управлении делами государства имеют правовую основу. Они ориентированы на конституционные принципы демократии и конституционные принципы гражданского общества в Российской Федерации.

Организационно-правовая форма участия населения в управлении делами государства это комплексная юридическая категория, так как она может включать в себя различные действия от молчаливого одобрения до явно выраженного протеста. Организационно-правовые формы участия населения в управлении и в ведении делами государства могут быть определены следующим образом. Исходя из цели введения той или иной организационно-правовой формы, она вводится в хозяйственный оборот [8, с. 291]. Для участия в хозяйственной деятельности применяется определённый кадастр организационно-правовых форм. Он предназначен для: формирования информационных ресурсов регистров, реестров и кадастров, содержащих сведения о хозяйствующих субъектах; решения аналитических задач в области статистики, в системе налогообложения и других сферах экономики, связанных с управлением и распоряжением имуществом; обеспечения совместимости информационных систем, проведения автоматизированной обработки технико-экономической и социальной информации; анализа и прогнозирования социально-экономических процессов, разработки рекомендаций по регулированию экономики [9, Введение].

В соответствии с определением, закреплённым в классификаторе, под организационно-правовой формой понимается способ закрепления и использования имущества хозяйствующим субъектом и вытекающие из этого его правовое положение и цели предпринимательской деятельности. В этом случае в качестве организационно-правовых форм устанавливаются:

- юридические лица, представляющие коммерческие организации: хозяйственные товарищества и общества; полные товарищества; товарищества на вере; общества с ограниченной ответственностью; общества с дополнительной ответственностью; акционерные общества (открытые и закрытые); производственные кооперативы; крестьянские (фермерские) хозяйства; унитарные предприятия; унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения; унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления;

- юридические лица, представляющие некоммерческие организации: частные учреждения; бюджетные учреждения; автономные учреждения; потребительские кооперативы; общественные и религиозные организации (объединения); общественные движения; фонды;

- учреждения: органы общественной деятельности; некоммерческие партнерства; автономные некоммерческие организации; объединения юридических лиц (ассоциации и союзы); объединения крестьянских (фермерских) хозяйств; территориальные общественные самоуправления; товарищества собственников жилья; садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие товарищества; государственные корпорации; прочие некоммерческие организации;

- организации без прав юридического лица: паевые инвестиционные фонды; простые товарищества; представительства и филиалы; индивидуальные предприниматели; крестьянские (фермерские) хозяйства; иные неюридические лица [9, Пояснения к позициям классификатора].

В представленных организационно-правовых формах необходимо выделить следующие признаки: постоянный характер; наличие государственной регистрации; деятельность в основном в хозяйственной сфере; практически все формы предполагают коллективное использование, за исключением крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей; могут носить ограничительный характер для участия в них иных граждан; не всегда целью деятельности является извлечение выгоды; все они закреплены в законодательстве; перечень не исчерпывающий и имеется возможность его пополнения за счёт иных неюридических лиц или прочих некоммерческих организаций; могут быть использованы в разнопрофильной деятельности; должно быть наличие собственности.

В качестве предложений можно рассмотреть рекомендации по поводу того, что формы участия граждан в управлении делами государс-

тва должны иметь правовую основу. При этом определении организационно-правовых форм участия граждан в управлении делами государства, обозначенные в нормативно-правовых актах государственных органов, должны быть чётко сформулированы, понятны и конкретны.

Можно предложить рассмотреть вопрос о внесении поправки в ст. 32 Конституции Рос-

сийской Федерации в виде сформулированного понятия участия граждан в управлении делами государства как добровольной деятельности индивида, складывающейся из допускаемых законом действий или организационно-правовых форм, реализующей в себе волю и желание индивида использовать свои способности на благо или в интересах общества и государства.

Литература

- 1 Ноздрачев А.Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // Журнал российского права. – 2005. – №9. – С.14-26.
- 2 Постников В.Г. Становление социального государства, его конституционно-правовые и политические характеристики // Журнал российского права. – 2005. – № 1. – С. 98-105.
- 3 Ковешников Е.М. Муниципальное право. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА • М), 2000. – 240 с.
- 4 Сальников И.В. Комментарий к Федеральному закону от 4 марта 1998 г № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». – М.: Система «ГАРАНТ», 2008.
- 5 Абанина Е.Н., Зенюкова О.В., Сухова Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / 2-е издание, переработанное и дополненное: // Е.Н. Абанина и др. – М.: Система ГАРАНТ, 2007.
- 6 Конституция Российской Федерации. //«Российская газета». – от 25 декабря 1993 г. – № 237.
- 7 Матейкович М.С. Публичное управление в России: пути совершенствования // Журнал российского права. – 2008. – № 5. – С. 118-125.
- 8 Кудашкин В.В. Государственное регулирование торговли продукцией военного назначения с иностранными государствами. – М.: – ООО «Новая правовая культура», Система ГАРАНТ, 2007.
- 9 Общероссийский классификатор организационно-правовых форм ОК 028-99 (ОКОПФ): Постановление Госстандарта Российской Федерации от 30 марта 1999 г. № 97. – М.: Издательство стандартов, 1999.

References

- 1 Nozdachev A.F. Grazhdanin i gosudarstvo: vzaimootnosheniya v XXI veke // Zhurnal rossijskogo prava. – 2005. – №9. – S.14-26.
- 2 Postnikov V.G. Stanovlenie social'nogo gosudarstva, ego konstitucionno-pravovye i politicheskie harakteristiki // Zhurnal rossijskogo prava. – 2005. – № 1. – S. 98-105.
- 3 Koveshnikov E.M. Municipal'noe pravo. – M.: Izdatel'stvo NORMA (Izdatel'skaja gruppa NORMA – INFRA • M), 2000. – 240 s.
- 4 Sal'nikov I.V. Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 4 marta 1998 g № 33-FZ «O porjadke prinjatija i vstuplenija v silu popravok k Konstitucii Rossijskoj Federacii». – M.: Sistema «GARANT», 2008.
- 5 Abanina E.N., Zenjukova O.V., Suhova E.A. Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 10 janvarja 2002 g. № 7-FZ «Ob ohrane okruzhajushhej sredy» / 2-e izdanie, pererabotannoe i dopolnennoe: // E.N. Abanina i dr. – M.: Sistema GARANT, 2007.
- 6 Konstitucija Rossijskoj Federacii. //«Rossijskaja gazeta». – ot 25 dekabrja 1993 g. – № 237.
- 7 Matejkovich M.S. Publichnoe upravlenie v Rossii: puti sovershenstvovaniya // Zhurnal rossijskogo prava. – 2008. – № 5. – S. 118-125.
- 8 Kudashkin V.V. Gosudarstvennoe regulirovanie trgovli produkciej voennogo naznachenija s inostrannymi gosudarstvami. – M.: – ООО «Novaja pravovaja kul'tura», Sistema GARANT, 2007.
- 9 Obshherossijskij klassifikator organizacionno-pravovyh form OK 028-99 (OKOPF): Postanovlenie Gosstandarta Rossijskoj Federacii ot 30 marta 1999 g. № 97. – M.: Izdatel'stvo standartov, 1999.