

власти является одним из способов реализации механизма сдержек и противовесов в системе государственной власти. Поэтому для обеспечения защиты субъективного публичного права (интереса) существенное значение имеет, в частности, установление эффективного порядка административного судопроизводства, именно эту задачу должен решить Кодекс административного судопроизводства РФ.

Васильев Станислав Александрович *,
*преподаватель кафедры конституционного и муниципального права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
(г. Москва)*

ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОЕ ФОРМИРОВАНИЕ КАК СУБЪЕКТ РОССИЙСКОГО НАРОДОВЛАСТИЯ¹

*Государство есть постоянный союз лиц,
действующих как одно целое.*

*Это – факт. Все государства в мире
носят на себе этот признак².*

Б.Н. Чичерин

Центральное место организации современной власти в государстве занимают демократические институты, имеющие конституционное значение, с помощью которых определяется волеизъявление народа и посредством чего формируются органы, нацеленные на представление интересов подавляющего большинства населения страны. Эти формирования, как правило, определяют общую государственную политику, принимают основополагающие нормативные правовые акты, формируют иные государственные органы, т.е. фактически осуществляют властные функции.

Народовластие же в классическом своем понимании предполагает власть народа. И если мы говорим о демократическом режиме управления государственными делами, то это должно означать постоянное властвование народом в целом, а не его отдельными представителями. Однако ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации предоставляет народу осуществлять свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления. Это предполагает то, что в одних случаях властвование происходит по воле всего народа, в других – по воле отдельных его представителей.

* © Васильев С.А., 2015

В.Т. Кабышев в этой связи отмечает, что положительный эффект может быть достигнут только с помощью симбиоза прямой и представительной демократии, но при этом следует различать систему государственной власти и конституционную систему власти народа, что не является идентичными категориями³. К первой народ имел весьма опосредованное отношение еще пять-десять лет тому назад.

Но и современное правовое регулирование не дает возможности полного властвования народу. Конституция России фактически разделяет народовластие и право граждан на участие в управлении делами государства, хотя, по моему мнению, грань между ними весьма условна. Хотя если подходить с формальной точки зрения, то народовластием следует признавать выборы, референдум и иные формы непосредственного участия населения в публичной жизни, а также функционирование тех органов, которые были сформированы путем изначального демократического волеизъявления народа. Основываясь на ст. 3 Конституции Российской Федерации в общественных отношениях, связанных с народовластием, могут принимать участие только народ и органы публичной власти, через которые он реализует свою волю. Участие же граждан в управлении делами государства (ст. 32) народовластием не является, т.к. субъектами демократических процессов выступают сами органы, а не те, кто в них работает непосредственно или оказывает содействие со стороны институтов гражданского общества.

Именно последний вариант «приближения» народа к власти в последнее время становится наиболее распространенным. Невластное влияние граждан на публично-правовые образования реализуются давно и далеко за пределами России при помощи различных юридических конструкций. Как отмечает Б.А. Страшун, влиятельные круги во многих государствах мира предпочитают воздействовать на государственную власть через неполитические и некоммерческие институты гражданского общества⁴. А.В. Курочкин отмечает появление в ряде демократических стран новых форм гражданского самоопределения, которые способны эффективнее политических партий с их последующим представительством в реальной власти выражать интересы граждан и влиять на уже функционирующие публичные органы⁵. Поэтому представляется возможным оказывать такое влияние через различные институты гражданского общества.

Такая тенденция свойственна и Российской Федерации, поэтому на ее территории получили распространение государственно-общественные формирования (далее – ГОФ), создание которых инициировано государством, а сами они предназначены для участия граждан в механизме функционирования органов и подразделений публично-правовых образований.

Данные субъекты не являются институтами непосредственного народовластия, хотя и на этот предмет можно развернуть дискуссию. Однако ГОФ содействуют работе легитимных демократических органов, через которые народ выражает свою волю согласно ст. 3 Конституции Российской Фе-

дерации. ГОФ фактически выступают их составным элементом и позволяют всей совокупности граждан России, так или иначе, осуществлять народовластие на постоянной основе. В данном случае можно говорить о некоем двойном представительстве: народ представляют государственные органы, которые сформировались путем изначального избрания и ГОФ, которые представляют общественность, выдвинутую через социально активные некоммерческие организации при этих органах.

В этом месте следует оговориться о легитимности всех органов публичной власти, не только тех, которые непосредственно избраны народом. По утверждению В.М. Гессена, в английской доктрине средневекового и нового времени демократическим представительством суверенной власти народа считалось не только функционирование палаты общин парламента, но и палаты лордов и даже короля⁶, то есть органов, которые не были выборными. Таким образом, функционирование даже назначенных органов следует признать легитимным, а участие российских граждан в их работе в современных условиях – элементом демократической системы, т.к. сами органы – то, через что осуществляется народовластие, а ГОФ – их элемент, представляющий социально активную общественность.

Г.А. Василевич в своем выступлении на Международной научно-практической конференции «Демократические ценности в международном и национальном конституционном измерении» отметил, что демократия – это не только «поход к урнам для голосования», это постоянная связь граждан с государством⁷. Сегодня трудно представить государство, которое могло бы успешно функционировать в полном отрыве от народа, его населяющего. Поэтому публично-правовое образование непрерывно идет навстречу инициативным общностям для построения конструктивного диалога и решения общих задач.

Так, по словам председателя комитета по законодательству, законности и правопорядку Самарской Губернской Думы Ю.М. Шевцова, данный орган стал механизмом взаимосвязи государства и общества. Представительным органом субъекта Российской Федерации проводятся опросы, при ней функционирует общественный совет, в его отношении реализуется общественный контроль и т.д.⁸

Сотрудничество осуществляется и с рядом других представителей социально активных кругов, однако далеко не со всеми можно построить нормальную работу. Законодательство о юридических лицах является весьма гибким и динамичным, что позволяет их учредителям создавать, реорганизовывать или упразднить с частой периодичностью, например, общественные объединения. Для решения постоянно актуальных проблем нужны такие формирования, которые стабильно принимали бы активное участие в подобной работе. Тем более, если в совместной работе задействованы бюджетные денежные средства.

Именно поэтому при большинстве органов государственной, да и муниципальной власти создаются общественные советы, которые являются ГОФ в силу того, что инициатива их создания лежит на органе легитимной власти, но внутренний состав представлен участниками общественных и иных некоммерческих организаций, общественными деятелями, деятелями культуры, искусства, религиозными лидерами.

Изначально деятельность ГОФ была организована таким образом, что у органов публичной власти, при которых они формировались, были широкие полномочия в отношении ротации их состава, принятии решений советами, т.к. руководители соответствующих подразделений являлись их председателями. Постепенно ситуация стала меняться в сторону демократизации данного процесса и политика современного государства уже нацелена на минимизацию административного влияния в отношении ГОФ. Поэтому у представителей социально активной общественности появляется реальная возможность решать насущные проблемы совместно с органами публичной власти, которые сами непосредственно и охотно идут на такое сотрудничество, о чем можно свидетельствовать по количеству принимаемых нормативных правовых актов разного уровня⁹.

Нельзя забывать изначальное предназначение публичной власти – удовлетворение потребностей населения – государство должно работать для народа, а не наоборот. Большой общественный интерес к институтам формирования власти в купе с широким кругом полномочий государственных и муниципальных органов создало искаженное представление о публично-правовых образованиях. Многие люди стремятся получить должность в соответствующих органах, а не решать общественно значимые проблемы. Поэтому для простых граждан, как мне представляется, гораздо важнее обеспечить реальное решение повседневных вопросов, а не тонкостей избирательной системы или наиболее объективного отражения волеизъявления народа. В современных условиях для выражения своих интересов и учета их органами власти нет потребности идти на конфронтацию и заваливать исками, жалобами и претензиями компетентный орган, можно просто работать с легитимной властью посредством ГОФ, если, конечно, это дает положительный результат.

Далеко не все ученые разделяют подобные оптимистические взгляды в отношении ГОФ. Так, Л.Ю. Грудцына, именуя их общественно-государственными органами, отмечает сам факт их существования и функционирования в виду отсутствия обычных институтов гражданского общества, из-за чего государству приходится восполнять вакуум, который возник самым естественным образом¹⁰. С одной стороны данное утверждение является основным на объективных факторах, однако следует признать очевидным положительный эффект, связанный хотя бы с самой возможностью участия граждан в процессах, похожих на демократические, и участии в работе публично-правовых образований. Благодаря указанным механизмам народ, так или иначе, действительно становится ближе к власти. В подтверждении дан-

ных слов приведем мысль Дж. Кина, который говорит об эффективности плюралистического гражданского общества, элементами которого и являются ГОФ. Такая доктрина предполагает координацию деятельности отдельных институтов гражданского общества государством, последнее же, в свою очередь должно быть открытым и подотчетным общественности. А функционирование таких юридических механизмов упомянутый автор называет демократическими процедурами¹¹.

Сам термин «народовластие» в своем развитии неоднократно менял смысловое содержание. В Древней Греции он совершенно не означал власть большинства населения, проживающего на территории государства, как сегодня. Вот и с развитием конституционно-правового регулирования и правоприменительной практики данная ситуация может начать трансформироваться: право граждан на участие в управлении государством будет становиться ближе к народовластию, а ГОФ станут механизмом, способным реально повлиять на решение повседневных проблем, в отличие от выборов или референдума.

Известный теоретик права Н.И. Матузов обращал внимание на то, что последовательная демократизация всей правовой сферы общества предполагает под собой уход от решения конфликтных ситуаций силовыми средствами со стороны государства¹². Другими словами, общество будет демократичнее, когда с положительной стороны покажет себя действительно эффективный диалог между публичной властью и народом. Этот тезис также позволяет рассматривать ГОФ в системе народовластия, т.к. через них такой диалог и должен строиться.

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Министерства образования и науки за счет средств гранта Президента для государственной поддержки молодых российских ученых — кандидатов наук МК-6815.2015.6.

² Чичерин Б.Н. Собственность и государство. — М.: РОССПЭН, 2010. С. 637.

³ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. — М.: Спарк, 2004. — С. 33.

⁴ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. — М.: Норма, 2005. — С. 343.

⁵ Курочкин А.В. Правовая институционализация политических партий в Российской Федерации: монография. — Казань: Изд-во Казан. Ун-та, 2014. — С. 132.

⁶ Гессен В.М. Основы конституционного права. — Петроград: Издание Юридического книжного склада «Право», 1918. — С. 72.

⁷ Василевич Г.А. Право граждан государств Евразийского экономического союза (ЕАЭС) на обращение в органы ЕАЭС / Выступление на Международной научно-практической конференции «Демократические ценности

в международном и национальном конституционном измерении», прошедшей в Правительстве Самарской области 27 сентября 2015 года.

⁸ Шевцов Ю.М. Приветственное выступление на Международной научно-практической конференции «Демократические ценности в международном и национальном конституционном измерении», прошедшей в Правительстве Самарской области 27 сентября 2015 года.

⁹ Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ // СЗ РФ. – 2014. – № 14. – Ст. 1536; Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ // СЗ РФ. – 2014. – № 30 (Часть I). – Ст. 4213; Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ (ред. от 20 апреля 2014 года) // СЗ РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277; Об Общественной палате Московской области: Закон Московской области от 10 апреля 2009 года № 30/2009-ОЗ (ред. от 25 апреля 2014 года) // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2009. – 22 апреля. – № 76.

¹⁰ Грудцына Л.Ю. Государство и гражданское общество. Монография / Под ред. С.М. Петрова. – М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. – С. 256.

¹¹ Джон Кин. Демократия и гражданское общество / Пер с англ.; Послесл. М.А. Абрамова. – М.: Прогресс-Традиция, 2001. – С. 375-376.

¹² Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. – Саратов: Изд-во Сарат. гос. академии права, 2004. – С. 332.

Волков Владислав Эдуардович*,
*доцент кафедры государственного
и административного права ФГБОУ ВПО
«Самарский государственный университет»,
кандидат юридических наук
(г. Самара)*

ПОЛИТИЧЕСКАЯ И НАУЧНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ»

Юридическая регламентация политической деятельности обоснованно считается одним из важнейших направлений современного правотворчества. Политика как сфера деятельности, связанная с завоеванием, удержанием и использованием власти неизбежно затрагивает интересы практически каждого гражданина современного государства. А ее тесная связь с распределением материальных благ обуславливает повышенный интерес к политической деятельности представителей наиболее экономически активных слоев населения.

* © Волков В.Э., 2015