

**Исаева Нина Валентиновна\***,  
*заведующая кафедрой конституционного,  
административного и финансового права ФГБОУ ВО  
«Ивановский государственный университет»,  
кандидат исторических наук, доцент  
(г. Иваново)*

## **ГРАЖДАНЕ И ИХ ОБЪЕДИНЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ПРИНЯТИЯ И КОНТРОЛЯ ИСПОЛНЕНИЯ ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНОГО РЕШЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Конституция Российской Федерации учреждает демократический характер нашего государства. Реализация конституционных положений предполагает существенное расширение участия граждан и их объединений в разработке, обсуждении и принятии публично-властных решений на разных уровнях управления, а также — в контроле их исполнения. При этом важно иметь в виду не только сам факт установления права отдельного гражданина или сообщества граждан участвовать в управлении делами государства, но признавать за ними такую способность и юридически их обеспечивать. Трудно не согласиться с выводом В.В. Лапаевой, размышляющей об исторической специфике российского понимания демократии, о том, что общество, в конечном итоге, управляет властью, формирует ее и воздействует на проводимую ею политику с учетом своих потребностей, а не наоборот<sup>1</sup>.

Немаловажным является вопрос о принципах публично-властной деятельности, среди которых могут быть названы, прежде всего, закрепленные в тексте российской Конституции<sup>2</sup>: установление обязанности государства признавать высшей ценностью человека и его права, соблюдать и защищать их (ст. 2); в том числе, когда эти права реализуются сообществом граждан — многонациональным российским народом, являющимся носителем суверенитета и единственным источником власти в

Российской Федерации (ч. 1 ст. 3); сочетание прямой и представительной демократии (ч. 3 ст. 3, ст. 32); а также subsidiarность ответственности власти и социально активных субъектов за принимаемые решения, которая устанавливается конституционно-право-

---

\* © Исаева Н.В., 2018

вым законодательством о выборах, общественных палатах и общественном контроле и т.д.

Глобальной целью участия граждан и их объединений в публично-властной деятельности является содействие российскому государству в создании условий, которые бы обеспечивали достойную жизнь и свободное развитие каждого человека (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ).

Механизм достижения этой цели заложен в статье 18 Конституции РФ. Прежде всего, достойная жизнь и свободное развитие предполагают непосредственное действие прав человека, которое должно быть не только признано государством, но и обеспечено соответствующими правовыми условиями. Важнейшим из них является единообразное понимание субъектами публично-властной деятельности ценностей и смыслов, заложенных правах и свободах. Ценность прав и свобод проявляется в том, что они фиксируют положительный опыт человеческой культуры, некий идеал личности, выработанный человеческой историей. Они выступают положительной значимостью человеческого общения, формирования основ социальной коммуникации и человека как личности. Права должны быть вовлечены в жизнь человека, его интересы и потребности, стать критерием оценки взаимодействия государства и общества, а также — целью и разумным основанием деятельности российского государства<sup>3</sup>. Именно в таком смысле права, по мнению автора, и должны определять содержание и применение законов, а также деятельность органов власти разных уровней.

Существенное значение для исследования и практики участия граждан и их объединений в публично-властной деятельности имеет вопрос методологии. Так, формально-рациональный метод исходит из достаточности самого факта закрепления права на публичное участие, называя субъекта этого права и признавая его способность аподиктично действовать в соответствии с установленными правилами, предоставляя контроль деятельности государству. Однако возникает вопрос: кого же в качестве субъектов права публичной деятельности признает государство? Вопрос не является праздным, поскольку российское отраслевое законодательство по-разному трактует термины «гражданин» и «объединение». Например, «гражданин» в административном праве является термином собирательным, обозначающим и граждан РФ, и иностранцев, и лиц без гражданства как субъектов административно-правовых отношений, выражая тем самым формальное равенство во взаимоотношениях с

государством. В гражданском праве граждан в подавляющем большинстве правоотношений заменен термином «физическое лицо» (с некоторыми исключениями по определенным видам прав). И только конституционное право переводит термин «гражданин» в значимую для государственного управления категорию, определяя его как лицо, имеющее устойчивую правовую связь с Российской Федерацией<sup>4</sup>. И в этом значении гражданин приобретает право участия в принятии и контроле исполнения публично-властного решения.

Посмотрим, какие способы участия предлагает законодатель, и какова его эффективность. Возьмем законодательную и правотворческую инициативы. Первая в отношении граждан предусмотрена только на уровне регионального законодательства<sup>5</sup>. Несмотря на значительное число поправок в главы 3-8 Конституции РФ, включая статью 104, закрепляющую перечень субъектов права законодательной инициативы на федеральном уровне, граждане так и не попали в их число. При этом, учитывая диспозитивный депутатский мандат, контроль принимаемого законодательства как способа обеспечения прав человека фактически не возможен (что и было продемонстрировано в 2018 г. при изменении пенсионного законодательства).

Возможно, предположить лучшее состояние дел с правотворческой инициативой, предусмотренной на муниципальном уровне? Увы, и там ситуация не радостная, поскольку реализация правотворческой инициативы определяется посредством методик по организации выборов, а также установлением критериев ее допустимости, каковыми являются требования к числу лиц в процентном отношении к общему числу граждан, имеющих активное избирательное право и высказавшихся в ее (инициативы) поддержку. Сложность и затратность процедуры при отсутствии уверенности в реализации правотворческой инициативы представительным органом местного самоуправления приводят на практике к отказу от такой формы участия в принятии публично-властного решения, которое бы было выражено в муниципальном правовом акте.

Помимо этого, проблему осложняет и тот факт, что граждане, наделенные активным избирательным правом, поддержавшие правотворческую инициативу, высказанную активистами, не имеют четко определенного юридического статуса как сообщество. Российская правовая наука, отказавшись от термина «коллективный субъект», широко употребляемого в советское время, так и не ре-

шила вопрос о введении другого адекватного сути правового явления термина<sup>6</sup>. Попытка унификации субъектного состава публично-правовых отношений по аналогии с частным правом посредством категории юридического лица<sup>7</sup> еще более осложнила проблему: в частности, существенно сузив перечень организационно-правовых форм общественных объединений, а также подменив родовую для конституционно-правовой сферы категорию «объединение» термином организация.

На практике это привело к тому, что базовым для объединений, создающихся не в целях получения прибыли, стал федеральный закон «О некоммерческих организациях»<sup>8</sup>, регулирующий деятельность юридических лиц. Именно зарегистрированные НКО стали субъектами государственной поддержки в сфере социальных проектов. Тем самым государство фактически исключило из совместного решения задач социально-экономического развития страны общественные объединения, осуществляющие свою деятельность без регистрации. Более того, на некоммерческий сектор были перенесены критерии оценки деятельности коммерческих организаций.

Признание НКО участником гражданско-правового оборота и распространение на нее со стороны законодателя тех же критериев оценки, что и на коммерческие объединения, жестко дает крен в сторону поддержки со стороны государства не субъектов публично-правовой деятельности — общественных объединений, а субъектов гражданско-правового оборота. Это особенно заметно на такой организационно-правовой форме юридических лиц как автономная некоммерческая организация (далее — АНО), которой согласно ст. 10 вышеназванного федерального закона признается не имеющая членства некоммерческая организация, созданная в целях предоставления услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных сферах. АНО может быть создана в результате ее учреждения гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов.

В соответствии с ч. 1 ст. 123.24 Гражданского кодекса РФ АНО может быть создана одним лицом, что противоречит конституционно-правовому пониманию объединения. Кроме того, согласно ст. 8 федерального закона «Об общественных объединениях»<sup>9</sup> организация как одна из форм объединения всегда основана на членстве. Это предполагает не материальную, а в первую очередь социальную ответственность лиц, объединившихся для решения обще-

ственно-значимых проблем, которые государство, зачастую, не решает или решает неудовлетворительно. Публично-правовой эффект деятельности АНО весьма условен. Они работают, прежде всего, как хозяйствующие субъекты. Между тем, именно АНО чаще всего оказываются в зоне внимания государства, принимающего решение о поддержке социальных проектов.

С формально-рациональной точки зрения – это нормально. И вроде как свидетельствует о диалоге государства и добровольно созданных некоммерческих организаций. Однако, если подойти с другой методологической оценкой, в частности, коммуникативно-диалоговой<sup>10</sup>, предполагающей установление взаимодействия, начиная с выявления социальной потребности, открытого ее обсуждения на разных стадиях публично-властной деятельности государства, граждан и их объединений, то потребуются признание значимости всех (как значимого Другого) участников взаимодействия, установление взаимного контроля и субсидиарной ответственности за результат.

Проблема значимого Другого для общественных объединений, которые создаются для совместного под свою ответственность решения социальных задач, решается на основе общественного договора людей с активной гражданской позицией, а значимым другим является общество в целом, а не только профильная группа. Для субъектов гражданско-правового оборота значимым Другим выступает хозяйствующий субъект. Таковым для них становится государство, например, при выделении гранта.

Практика показывает, что для государства диалог более прост и понятен в отношении субъектов гражданско-правового оборота, которым оно готово в большей степени доверять, нежели институтам гражданского общества, потому что проверяется не достигнутый социальный результат, а правильно оформленная отчетность за полученные ресурсы.

Таким образом, взаимодействие в публично-правовой сфере, основанное на смешении предмета, принципов и целей правового регулирования в конституционно-правовой и гражданско-правовой сферах приводит, с одной стороны, к формализации правосубъектности граждан и их объединений в принятии и контроле исполнения публично-властных решений, а с другой, – ведет к вытеснению (подмене) собственно субъектов публично-правовых отношений субъектами частного права, которые, как показывает практика, имеют гораздо больше влияния на государственные решения. А это уже другая, не менее важная и сложная проблема лоббизма.

## Примечания

<sup>1</sup> Лапаева В.В. К дискуссии о концепциях русской демократии // Российское правосудие. Теория права и государства. – М.: РАП, 2009. – С. 87.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

<sup>3</sup> Подробнее о позиции автора по данному вопросу см.: Исаева Н.В. Ценности и смыслы прав человека: проблемы интерпретации в международной и национальной практике // Идеи и принципы Всеобщей Декларации прав человека: состояние и перспективы реализации, национальный и международный опыт: (к 70-летию принятия Всеобщей Декларации прав человека и 25-ой годовщине принятия Конституции Российской Федерации): материалы ежегодной Всерос. науч.-практ. конф. Иваново: Иван. гос. ун-т, 2018. С. 3-9.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» / [Электронный ресурс]. - bitly.ru/trjIZSOo

<sup>5</sup> Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» / [Электронный ресурс]. - bitly.ru/trjIZSOo

<sup>6</sup> Авторское определение коллективного субъекта см.: Общая теория права: история и современное состояние (к 110-летию А.И. Денисова) монография /отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: Проспект, 2018. – С. 387.

<sup>7</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.

<sup>10</sup> См.: Поляков А.В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: курс лекций. – СПб.: Изд. дом СПб. гос. ун-та, 2004; Честнов И.Л. Постклассическая теория права. Монография. СПб.: Изд. Дом «Алеф-Пресс», 2012.