

На правах рукописи

ВОРОНИН Валерий Викторович

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ
ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.02 конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Тюмень – 2008

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет»

Научный руководитель	доктор юридических наук, профессор Матейкович Максим Станиславович
Официальные оппоненты:	доктор юридических наук, профессор Кравец Игорь Александрович кандидат юридических наук Межецкий Андрей Николаевич
Ведущая организация:	Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского»

Защита состоится 27 июня 2008 г. в 10 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38, Институт государства и права, к. 303.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан «___» мая 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук,
профессор

В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена необходимостью решения одной из острейших проблем современного правоведения – достижение юридическими средствами максимальной эффективности работы исполнительных органов всех уровней публичной власти. Решение данной проблемы невозможно без расширения открытости административной деятельности, результативного взаимодействия исполнительной власти с институтами гражданского общества, реального участия общественности в публичном управлении.

Как отмечалось в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию на 2005 год, «быть с обществом в ответственном диалоге – политически целесообразно. И поэтому современный российский чиновник обязан учиться разговаривать с обществом не на командном жаргоне, а на современном языке сотрудничества».

Исполнительная власть – самостоятельная ветвь единой государственной власти России. Обеспечивая реализацию законов и актов главы государства, органы исполнительной власти достаточно свободны в принятии оперативных управленческих решений. В их ведении сосредоточены колоссальные материальные, финансовые ресурсы, им предоставлены обширные полномочия по кадровым вопросам, по изданию собственных нормативных актов. Вместе с тем, по справедливой оценке отечественных правоведов, из всех ветвей государственной власти исполнительная власть остается наиболее закрытой.

В отечественном законодательстве и современных конституционно-правовых исследованиях основное внимание уделяется высшим формам непосредственной демократии – референдуму и свободным выборам. При этом правовые возможности по организации референдума в последние годы неуклонно снижаются, а формирование органов исполнительной власти в настоящее время целиком выведено за рамки избирательной системы. В этой связи важнейшими задачами конституционно-правовой науки являются теоретиче-

ское обоснование и выработка практических рекомендаций по развитию иных форм прямой демократии – общественно-консультативных органов, публичных слушаний, народной правотворческой инициативы и т.д. Тем самым значительно уменьшится интерес граждан к «протестным» формам воздействия на государственное управление (митинги, пикеты, забастовки и пр.), будут созданы серьезные препятствия для ведения экстремистской деятельности.

Проведение данного исследования применительно к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации обусловлено тем, что региональное конституционное (уставное) законодательство, будучи вполне мобильным и легко модернизируемым, позволяет оперативно отразить различные формы взаимодействия публичной власти и гражданского общества. На региональном уровне гораздо проще провести апробацию новых форм непосредственной демократии.

Создание Общественной палаты Российской Федерации, формирование подобных ей общественно-консультативных органов в регионах, развитие общественных советов при органах исполнительной власти, оказание серьезной финансовой поддержки некоммерческим организациям со стороны государства дали мощный толчок структурированию гражданского общества. По данным Федеральной регистрационной службы, на 1 января 2008 г. в России насчитывалось 227577 некоммерческих организаций.

Однако согласно результатам социологического исследования, проведенного Фондом «Общественное мнение» в 100 населенных пунктах 44 субъектов Российской Федерации 20-21 октября 2007 г., за шесть лет доля тех, кто «что-то слышал» о некоммерческих организациях уменьшилась с 42 до 35 %. Только около 9 % опрошенных соотнесли это словосочетание с общественными организациями или назвали конкретные примеры таких организаций. За шесть лет заметно уменьшилась доля респондентов, уверенных в том, что некоммерческие организации приносят большую пользу рядовым гражданам. Сейчас разделяют это мнение 11% респондентов (было – 21%). Большинство

(56%) затруднились сказать, есть или нет польза от деятельности этих организаций, и насколько она велика. О работе некоммерческих организаций в своем регионе знают только 8% респондентов (против 12 % в 2001 г.)¹.

Недоверие к некоммерческим организациям обуславливает серьезные сомнения в их праве представлять общество во взаимоотношениях с публичной властью. По существу такое взаимодействие идет не со всем «обществом», а с более узкой по составу «общественностью».

Указанные проблемы объясняют необходимость проведения комплексного научного исследования, направленного на выявление и систематизацию конституционных основ участия представителей общественности в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также на формирование рекомендаций по совершенствованию регионального конституционного (уставного) законодательства.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Несмотря на большой объем научных работ, посвященных различным аспектам народовластия, системе, организации и деятельности исполнительной власти в России, проблемы взаимодействия исполнительных органов с населением рассматривались в литературе достаточно фрагментарно. Отчасти это объясняется, тем, что проводимая в стране административная реформа еще далека от завершения, а отказ от выборности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации произошел сравнительно недавно. Формы участия населения в государственном управлении советского периода уже не могут быть полностью адаптированы к современным потребностям государственного строительства.

В качестве постановки проблемы и тезисных подходов к ее решению можно рассматривать раздел X «Обеспечение публичности, открытости дея-

¹ Климова С. Некоммерческие организации: осведомленность и отношение // Официальный Интернет-сайт Фонда «Общественное мнение» (<http://bd.fom.ru/report/map/projects/dominant/dominant2007/dom0743/d074324>).

тельности органов исполнительной власти, их взаимодействия с институтами гражданского общества» научно-практического пособия «Административная реформа в России», написанного под редакцией С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой (М.: ИНФРА-М, 2006).

Большую теоретическую и практическую значимость по рассматриваемой проблематике имеют кандидатские диссертации Л.А. Чистовой на тему: «Конституционно-правовые основы регулирования субъектами Российской Федерации участия общественных объединений в региональных политических процессах» (Тюмень, 2005) и М.А. Пимановой на тему: «Правовой статус государственно-общественных объединений (конституционно-правовое исследование)» (Тюмень, 2007).

Тем не менее вопросы юридического обеспечения участия представителей общественности в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации пока не рассмотрены системно и детально, что говорит о необходимости проведения комплексного научного исследования поднятых проблем.

Объектом диссертационного исследования явились общественные отношения, складывающиеся при взаимодействии представителей общественности с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования стали основные научные теории, концепции, посвященные статусу органов исполнительной власти, общественности и ее представителей, правовое регулирование публичной исполнительно-распорядительной деятельности в России, практика взаимодействия региональных органов исполнительной власти с институтами гражданского общества.

Цель диссертационного исследования – исследование конституционных основ участия представителей общественности в деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Указанная цель предопределила основные задачи диссертационного исследования:

1. Уточнить, дополнить понятийно-категориальный аппарат конституционно-правовой науки, в т.ч. дать новые определения понятий «народ», «гражданское общество», «общественность» и др.

2. Выявить особенности юридического статуса общественности и ее представителей как субъектов конституционно-правовых отношений.

3. Систематизировать основные принципы деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

4. Исследовать правовые механизмы учета интересов населения при осуществлении функций региональных органов исполнительной власти и внести предложения по совершенствованию этих механизмов.

5. Проанализировать результаты проводимой в России административной реформы и сформулировать рекомендации по ее будущим мероприятиям.

6. Рассмотреть правовой статус общественно-консультативных органов, действующих на региональном уровне: общественных палат, общественных советов, гражданских форумов и др., выявить существующие здесь проблемы правового регулирования и определить пути их решения.

7. Предложить и обосновать основные формы, способы участия представителей общественности в правотворческой деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составила специальная юридическая, философская, политологическая, социологическая литература по проблемам совершенствования организации и деятельности исполнительной власти, расширения сфер и способов участия граждан в управлении делами государства.

При разработке теоретических положений диссертации активно использовались труды античных ученых Аристотеля, Платона, Цицерона, представителей европейской общественно-политической мысли Г. Гегеля, Э. Канта, Ш.

Монтескье, К. Маркса, Ф. Энгельса, известных русских правоведов дореволюционного и послереволюционного периода В.М. Гессена, И.А. Ильина, М.М. Сперанского, Б.Н. Чичерина, Г.Ф. Шершеневича и др.

Формированию авторского понятийно-категориального аппарата активно способствовали труды отечественных специалистов в области теории государства и права, политологии, социологии В.В. Витюка, С.В. Калашникова, О.Э. Лейста, А.В. Лукашевой, А.В. Малько, Н.И. Матузова, Ц.А. Ямпольской и др.

Учитывая, что общественные отношения, связанные с организацией и деятельностью органов исполнительной власти, непосредственно входят в предмет регулирования административного права, автор анализировал работы ведущих ученых-административистов, таких как Д.Н. Бахрах, В.Г. Вишняков, А.Н. Козырин, Н.М. Конин, А.Ф. Ноздрачев, В.Д. Плесовских, В.Е. Севрюгин, Ю.Н. Стариков и др.

Поскольку рассматриваемая тема диссертации главным образом направлена на исследование конституционных основ демократии, вопросов реализации прав и свобод человека, проблем взаимодействия правового государства и гражданского общества, первостепенное значение при формировании теоретических положений и практических рекомендаций имели труды по конституционному праву С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, А.А. Безуглова, Н.С. Бондаря, Ю.А. Дмитриева, Н.М. Добрынина, В.Т. Кабышева, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, Б.С. Крылова, О.Е. Кутафина, М.С. Матейковича, Е.С. Меркулова, О.О. Мирнова, В.О. Лучина, Л.А. Нудненко, М.А. Пимановой, В.Н. Руденко, С.С. Собянина, А.П. Сунцова, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, Г.Н. Чеботарева, В.Е. Чиркина, Л.А. Чистовой, Б.С. Эбзеева и др.

В сравнительно-правовом аспекте диссертантом рассматривались работы зарубежных ученых Э. Арато, Э. Геллнера, М. Прело, А. Селигмана и др.

Методологическая база исследования. В процессе работы над диссертацией применялись методологические принципы объективности и научности, а также общенаучные и специально-правовые методы познания, а именно: сис-

темный, историко-правовой, сравнительно-правовой, метод нормативного анализа, логический и т.д.

Научная новизна исследования обусловлена тем, что диссертация является одной из первых работ, в которой комплексно рассматриваются правовые проблемы участия представителей общественности в деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Диссертантом дополнен и уточнен понятийно-категориальный аппарат конституционно-правовой науки, в т.ч. предложены новые определения понятий «народ государства», «народ субъекта Российской Федерации», «гражданское общество», «общественность», «представители общественности», «общественный совет при исполнительном органе государственной власти» и др.

В работе определен конституционный статус общественности и представителей общественности, в том числе систематизированы их права, обязанности, юридические гарантии в зависимости от сферы конституционно-правовых отношений, в которых задействована общественность. Выявлены политико-правовые препятствия развитию общественных институтов, взаимодействующих с органами публичной власти.

Диссертантом показана роль отечественной административной реформы в укреплении демократических начал деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предложены первоочередные мероприятия административной реформы на ближайшую перспективу.

В работе систематизированы существующие и предложены новые формы участия представителей общественности в деятельности региональных органов исполнительной власти.

На защиту выносятся следующие положения диссертационного исследования:

1. Авторские дефиниции понятий «народ государства», «народ субъекта Российской Федерации», «гражданское общество», «общественность».

Под народом государства в диссертации понимается совокупность граждан государства, связанных общими интересами долгосрочного характера в экономической, внутривластной, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах. Народ является частью гражданского общества, объединяемой по признаку гражданства и для реализации публичных интересов по обладанию государственной властью и ее осуществлению.

Народ субъекта Российской Федерации есть публичный коллектив граждан России, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, объединяемых общими интересами и осуществляющих государственную власть как непосредственно, так и через органы государственной субъекта Российской Федерации.

Гражданское общество определяется как саморегулирующая система индивидов и их объединений, связанных необходимостью реализации частных и общих интересов в личной, экономической, политической, культурной, духовной и иных сферах.

Общественность включает граждан России, иностранных граждан, лиц без гражданства, участвующих в деятельности общественных объединений и иных некоммерческих неправительственных организаций, трудовые, научно-педагогические, творческие коллективы. При этом иностранные граждане и лица без гражданства не могут представлять общественность, если она привлекается к деятельности государственных органов (такое привлечение производно от права исключительно граждан России участвовать в управлении делами государства).

2. Общественность не выступает монолитным субъектом конституционно-правовых отношений, поскольку состав общественности не универсален и зависит от реализуемого правомочия. В одних случаях общественность охватывает всех граждан, выражающих интерес в реализации определенного правомочия (в частности, право на получение информации о деятельности органов

государственной и муниципальной власти). В других случаях состав общественности ограничен, как правило, членами общественных объединений и других некоммерческих организаций, научных и иных творческих коллективов как наиболее активными представителями гражданского общества.

Термины «общество» и «общественность» охватывают различные по количественному составу совокупности граждан. Даже в самом широком измерении (как система потребителей общественно-политической информации) общественность охватывает далеко не все российское общество. В этих условиях участие общественности в деятельности органов публичной власти, а в особенности выделение объединениям общественности бюджетных средств должно быть жестко ограничено и подконтрольно публичной власти.

3. Представители общественности не имеют единого статуса. Их права, обязанности, гарантии деятельности определяются сферой общественных отношений, в которой задействована общественность. Представители общественности осуществляют свои правомочия на безвозмездной основе (т.н. «общественных началах»), но при непосредственном участии в выполнении текущих государственных или муниципальных функций (охрана правопорядка, благоустройство территории части поселения и т.д.) деятельность представителей общественности может оплачиваться за счет бюджетных средств. В случае злоупотребления своими правами представитель общественности должен быть лишен возможности участвовать в работе государственных и муниципальных органов.

4. Современным потребностям развития социально-экономических отношений, политической системы, федеративного устройства страны отвечает модель организации исполнительной власти, при которой отсутствует должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Данная модель исключает двойственность функций одного и того же должностного лица (а значит, и двойственность его заместителей) и позволяет руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации

сосредоточить основное внимание на решении социально-экономических проблем региона. Такая модель наиболее удобна и с точки зрения участия представителей общественности в деятельности исполнительных органов.

5. Законодательство субъектов Российской Федерации предусматривает более широкие возможности для непосредственного участия граждан в деятельности органов исполнительной власти через институты народных (публичных) обсуждений актуальных вопросов социально-экономического развития субъекта Федерации, проектов нормативных правовых актов и иных общественно значимых решений, публичных (общественных) слушаний, народной правотворческой (гражданской) инициативы, опросов общественного мнения (плебисцитов, консультативных референдумов).

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации также обязаны вести регулярный мониторинг оценки населением своей деятельности (в диссертации излагается алгоритм такого мониторинга), позволяющий своевременно корректировать управленческие решения, проводить кадровые изменения, уточнять полномочия органов исполнительной власти и т.д.

6. Саморегулируемые организации играют позитивную роль в упорядочении рыночных отношений, однако передача им отдельных публично-властных полномочий допустима только в тех сферах, где устанавливаемые государством правила поведения тесно переплетаются с нормами морали, нравственности, то есть установлениями общества в целом. Соответственно, в ведении общественных институтов должны находиться функции разработки правил профессиональной этики, а также контроля за их соблюдением. Наиболее приемлемые сферы активности саморегулируемых организаций: массовая информация, реклама, образовательные услуги.

7. Объединения общественности, создаваемые органами публичной власти, целесообразно считать общественно-консультативными органами, поскольку такой термин отражает важнейшие особенности таких объединений:

а) общественное (негосударственное) положение, выражающееся в отсутствии публично-властных полномочий, статуса государственных служащих у их членов, репрезентативности основных социальных слоев;

б) целевое назначение создания – экспертно-консультативная деятельность;

в) организованный характер (форма органа, организации), выражающаяся в фиксированном членстве, формировании «сверху», по инициативе органов публичной власти.

8. Основными формами привлечения общественности к региональному правотворчеству должны выступать: деятельность общественно-консультативных органов (общественных палат, общественных советов, общественных собраний и др.); привлечение ученых, специалистов, заинтересованных представителей общественности в состав рабочих групп, комиссий, научно-экспертных советов, иных правотворческих органов; включение представителей общественности в состав коллегий исполнительных органов субъектов Федерации, в т.ч. осуществляющих функции контроля и надзора; общественное консультирование.

9. Общественные советы как особую разновидность общественно-консультативных органов целесообразно создавать при отраслевых органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации либо по основным направлениям деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Недопустимо членство в совете лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, ибо это препятствует независимости совета.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Критический анализ взглядов, идей, изложенных в научной литературе, а также выводы, сделанные на основе обобщения теоретических и нормативных источников, позволили уточнить, дополнить понятийно-категориальный аппарат конституционно-правовой науки, получить качественно новые знания в сфере кон-

ституционных принципов организации и деятельности органов исполнительной власти, юридических основ их взаимодействия с гражданским обществом.

Положения диссертационного исследования могут применяться в учебном процессе при проведении занятий по дисциплинам «Конституционное право России», «Административное право» и соответствующим спецкурсам, а также при разработке учебных и методических пособий.

Выводы и предложения диссертационного исследования могут служить ориентиром при разработке нормативных правовых актов различных уровней.

Апробация результатов диссертационного исследования. Выводы и предложения диссертации обсуждались на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета. Участие во всероссийских научно-практических конференциях позволило автору уточнить, проработать тему диссертационного исследования и выявить новые проблемы правового регулирования в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Положения диссертационного исследования были использованы при проведении лекционных и практических занятий по курсам «Конституционное право России», «Правоведение» в Тюменском государственном университете.

Основные положения диссертации опубликованы в семи изданиях, в т.ч. в двух рецензируемых журналах, рекомендованных ВАК России.

Структура диссертации. Настоящая работа состоит из введения, 3 глав, включающих 9 параграфов, заключения, списка использованных нормативных источников и научной литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, дается оценка степени научной разработанности темы диссертации, раскрываются теоретическая и методологическая основа работы, ее научная новизна и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Глава 1 – «Категория «общественность» в конституционном праве России» – состоит из трех параграфов.

Первый параграф – «Народ», «гражданское общество», «общественность» – как субъекты конституционно-правовых отношений» – посвящен определению и разграничению основных категорий диссертационного исследования.

Диссертант отмечает, что конституционное право активно использует понятия «народ», «гражданское общество», «общественность». Однако, будучи терминами собирательными, приведенные понятия сложны для исследователя определением даже примерного перечня индивидуализированных субъектов, которые образуют нужный коллективный субъект.

Для определения понятия «народ» как особой совокупности индивидов автор использует две основные характеристики: единое гражданство, общие публичные интересы. Это позволило сформулировать следующую дефиницию: под народом государства в диссертации понимается совокупность граждан государства, связанных общими интересами долгосрочного характера в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах.

В условиях федеративного государства уместна постановка вопроса не только о многонациональном народе федерации, но и составляющих его народах субъектов федерации. Однако в отечественном региональном конституционном законодательстве не существует универсального термина, характеризующего территориальные публичные коллективы республик, краев, областей и т.д. В 20 субъектах Российской Федерации (18 республик, Краснодарский край и Ненецкий автономный округ) конституции (уставы) содержат категорию «народ республики (края, автономного округа)». Еще в 6 субъектах Российской Федерации (Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Мурманская, Пензенская, Свердловская, Челябинская области) источником власти выступает «народ» без обозначения его территориальной принадлежно-

сти. Наиболее распространенным участником властеотношений на региональном уровне является *население* субъекта Российской Федерации (Омская, Ростовская, Саратовская области, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ и др. – всего 39 субъектов).

Однозначной правовой позиции по рассматриваемой проблеме не выражено и в решениях Конституционного Суда России. Автор полагает, что использование термина «народ субъекта Российской Федерации» вполне допустимо. При этом народ субъекта Федерации не тождественен *населению*, которое включает не только россиян, но также иностранцев, апатридов, объединяемых лишь по одному общему критерию – проживание на соответствующей территории. Народ России и народы субъектов Федерации обладают разной степенью устойчивости своего состава: чтобы «поменять» один «региональный народ» на другой, как правило, достаточно сменить соответствующим образом место жительства, тогда как российское гражданство – основной критерий принадлежности к народу – не теряется даже при постоянном проживании за рубежом.

Важнейшим связующим звеном между жителями субъекта Федерации опять же выступают их общие интересы как комплекс общественных потребностей, на удовлетворение которых направлена совместная деятельность органов публичной власти (создание дополнительных гарантий реализации прав и свобод личности, расширение возможностей для участия граждан в управлении государственными и общественными делами, сохранение языка, традиций и обычаев коренных этнических общностей и т.д.)

Переходя к понятию «*гражданское общество*», автор определяет его как саморегулирующую систему индивидов и их объединений, связанных необходимостью реализации частных и общих интересов в личной, экономической, политической, культурной, духовной и иных сферах. Народ есть часть гражданского общества, вовлеченная во властеотношения с государством на основе института гражданства.

Отечественное законодательство использует понятие гражданского общества, главным образом, применительно к деятельности некоммерческих организаций. Однако монополизация сферы частных интересов неправительственными организациями так же плоха, как и тотальный контроль государства над обществом. Поэтому в практике нормотворчества и правоприменения в данном случае целесообразно использовать категорию «общественность».

Под *общественностью* в работе понимаются граждане России, иностранные граждане, лица без гражданства, участвующие в деятельности общественных объединений и иных некоммерческих неправительственных организаций, трудовые, научно-педагогические коллективы.

Во втором параграфе – «Особенности правового статуса общественности и ее представителей» – рассматриваются совокупность прав, обязанностей общественности и ее представителей, предоставляемые им гарантии, ответственность.

В работе отмечается, что категория «общественность» используется в конституциях (уставах) большинства субъектов Федерации – как правило, применительно к полномочию регионального парламента по назначению представителей общественности в квалификационные коллегии судей. В частности, среди негосударственных субъектов выдвижения кандидатов выделяются следующие:

- общественные объединения (почти повсеместно);
- региональные отделения политических партий (Ставропольский край, Самарская, Свердловская области и др.);
- трудовые коллективы (Мордовия, Саха (Якутия), Воронежская, Ярославская области, Москва, Ненецкий автономный округ и др.);
- собрания (сходы) граждан (Мордовия, Тюменская область, Москва и др.);
- органы территориального общественного самоуправления (Мордовия, Свердловская обл. и др.);

- образовательные учреждения, имеющие государственную аккредитацию по юридической программе (Карачаево-Черкесия, Ставропольский край, Кемеровская область и др.);
- граждане в порядке самовыдвижения (Алтайский край, Кемеровская область, Чукотский автономный округ и др.) либо группы граждан численностью не менее 10 человек (Ненецкий автономный округ);
- научные организации юридической направленности (Ингушетия).

По перечню негосударственных субъектов выдвижения кандидатов в коллегии можно судить о том, как региональным законодателем понимается состав общественности.

Общественность обладает **правом на получение информации**. Данное право было защищено Европейским Судом по правам человека именно в связи с проблемами объективности правосудия и освещения деятельности судебной власти в средствах массовой информации (решение по делу «Санди таймс» против Соединенного Королевства от 26 апреля 1979 г.). В решении разграничиваются категории «community at large» («общество в целом») и «enlightened public» (просвещенная общественность). Последняя является частью общества, активно участвующей в реализации его интересов, и поэтому нуждается в объективной, беспристрастной информации.

В данном случае общественность рассматривается уже как простая совокупность граждан, не наделенных полномочиями по осуществлению публичной власти. При этом речь идет именно о «просвещенной» общественности, т.е. заинтересованной в получении объективной информации о деятельности органов государственной и муниципальной власти. Люмпенизированные слои общества, не вовлеченные во властеотношения и не стремящиеся к участию в них, информацию о деятельности публичной власти не воспринимают, не нуждаются в ней и потому как часть общественности не рассматриваются. Демократическое государство стремится к повышению правовой и политической

культуры данной части общества, ее ассимиляции в неправительственные институты.

Еще одним важнейшим статусным правом общественности является формирование совещательно-консультативных органов, образуемых, как правило, публичной властью, – общественных палат, общественных советов и т.д. При их формировании общественностью выступают общероссийские, межрегиональные и региональные общественные объединения, объединения некоммерческих организаций, российские академии наук, творческие союзы. Члены общественно-консультативных органов обладают самым широким спектром правомочий среди всех форм привлечения представителей общественности к решению вопросов государственного значения. В отличие от депутатов различных уровней они при осуществлении своих полномочий не связаны решениями общественных объединений.

Наконец, представителям общественности могут быть делегированы отдельные, очень ограниченные государственные и муниципальные функции (охрана общественного порядка, благоустройство, озеленение и др.) В диссертации формулируются условия привлечения общественности к осуществлению публично-властных функций.

В третьем параграфе – «Проблемы юридической легитимации общественности во взаимоотношениях с органами публичной власти» – автор включается в научную дискуссию о допустимости привлечения общественности к повседневному публичному управлению.

Соискатель отмечает, что правовое положение общественности очень спорно, причем данная спорность связана, прежде всего, с невозможностью привлечения к повседневному публичному управлению общества в целом. Большинство российских граждан не проявляют высокой социальной активности. Другая, весьма немногочисленная часть общества, напротив, чрезвычайно активна, нередко выдавая собственные интересы за общественные, в т.ч. и во взаимоотношениях с органами публичной власти.

В диссертации выделены основные проблемы, препятствующие росту социальной активности общества в целом: 1) недостаточное бюджетное финансирование общественно значимых проектов некоммерческих организаций (увеличение происходит только в последние годы); 2) низкий уровень правовой и политической культуры населения; 3) резкое падение популярности и авторитета общественно-политических средств массовой информации, прежде всего печатных.

В результате общественность в Российской Федерации даже в самом массовом срезе (заинтересованные потребители общественно-значимой информации) не составляет большинства общества.

В работе предлагаются первоочередные меры по решению названных проблем, в т.ч. расширение возможностей доступа граждан в глобальную сеть «Интернет», развитие круглосуточного информационного вещания. Положительным, по мнению диссертанта, шагом явилось бы и постоянно обсуждаемая, но до сих пор не реализованная идея образования наблюдательных советов при федеральных телеканалах.

Глава 2 «Конституционно-правовое регулирование деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» – состоит из трех параграфов.

В первом параграфе – *«Система и принципы организации исполнительной власти субъекта Российской Федерации»* – рассматриваются конституционные модели организации региональной исполнительной власти, принципы ее организации и деятельности, в особенности те из них, которые направлены на обеспечение участия населения в публичном управлении.

Автором анализируются основные модели организации исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, сложившиеся после изменения порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации в 2005 г. Соискатель полагает, что наиболее точно современному статусу региональных органов исполнительной власти отвечает модель, используемая

в Псковской и Томской областях, при которой в основном законе субъекта Федерации не устанавливается институт высшего должностного лица, а его функции и полномочия исполняет руководитель высшего исполнительного органа государственной власти.

В работе также критикуется концепция закрепления в федеральном законодательстве принципов организации и деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. С одной стороны, существуют *общие принципы организации* органов государственной власти субъектов Федерации (как законодательных, так и исполнительных), к которым отнесены нормы, содержащие положения далеко не общего, учредительного характера. Тогда как *принципы деятельности* региональных органов государственной власти перечислены в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ особо (пункт 1 статьи 1) отдельно и не являются специфическими для региональных властеотношений.

Между тем, принципы организации органов государственной власти должны включать руководящие идеи для выстраивания статуса, структуры, правил формирования этих органов. Так, применительно к органам исполнительной власти субъектов Федерации принципами их организации выступают следующие начала: сочетание централизма и децентрализации, самостоятельность осуществления своих полномочий, системность, ответственность перед Президентом Российской Федерации, законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации и населением.

В свете темы диссертационного исследования особую важность представляет **принцип ответственности органов исполнительной власти перед населением**, реализация которого еще не получила должной законодательной поддержки. В частности, неудовлетворительная оценка деятельности какого-либо органа исполнительной власти, должностного лица, выявляемая по объективным критериям, может, по мнению соискателя, служить основанием для

принятия решения об освобождении соответствующего должностного лица от должности.

В свою очередь, принципы деятельности органов исполнительной власти субъекта Федерации есть общие начала реализации полномочий указанных органов. К ним относятся законность, субординация, преобладание единоначалия над коллегиальностью, приоритет прав и свобод человека и гражданина, гласность.

Второй параграф – «Обеспечение учета интересов населения при осуществлении функций органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» – направлен на исследование возможностей использования различных институтов прямой демократии для организации эффективного регионального публичного управления.

В работе указывается, что наряду с референдумом, выборами в публичном управлении должны использоваться и разнообразные иные формы непосредственной демократии, которые, не образуя какого-либо общеобязательного результата, позволяют донести до сведения государственных служащих актуальные потребности гражданского общества, внести общественно полезные коррективы в деятельность органов исполнительной власти.

Региональное конституционное (уставное) законодательство закрепляет следующие формы непосредственного участия населения в осуществлении государственной власти: 1) народные (публичные) обсуждения актуальных вопросов социально-экономического развития субъекта Федерации, проектов нормативных правовых актов и иных общественно значимых решений; 2) публичные (общественные) слушания; 3) народная правотворческая (гражданская) инициатива; 4) опросы общественного мнения (плебисциты, консультативные референдумы). Автором выявлены положительные и отрицательные стороны каждой формы, вносятся предложения по совершенствованию федерального и регионального законодательства в рассматриваемой сфере.

Для полноты и всесторонности учета интересов населения при принятии публичных управленческих решений необходим также регулярный мониторинг оценки населением деятельности исполнительной власти. В диссертации приводятся показатели для выявления оценки населением деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, методика сбора информации, правила определения результатов.

В *третьем параграфе – «Административная реформа в России и ее роль в укреплении демократических начал деятельности региональных органов исполнительной власти»* – анализируются основные этапы модернизации публичного управления в стране и влияние проводимых преобразований на расширение возможностей участия общественности в деятельности региональных органов исполнительной власти.

В контексте проводимого диссертационного исследования наибольший интерес представляет такое направление административной реформы, как развитие системы саморегулируемых организаций в сфере экономики. Саморегулируемые организации – это особая сфера консолидации той части общественности, которая проявляет свою активность, прежде всего, в сфере рыночных отношений и стремится к наиболее гармоничному регулированию экономической деятельности.

По мнению диссертанта, саморегулируемым организациям могут передаваться отдельные публично-властные полномочия, но только в тех сферах, где государству довольно трудно установить правила поведения, где должны работать нормы морали, нравственности, профессиональная научная компетенция. Соответственно, в ведении общественных институтов должны находиться функции разработки правил профессиональной этики, а также контроля за их соблюдением. В частности, наиболее активно саморегулируемые организации следует развивать в сфере массовой информации, рекламы, образовательных услуг. Тогда как в отраслях экономики, связанных с высокотехнологичным производством, значительной степенью техногенных рисков, передача саморе-

гулируемым организациям государственных полномочий (в особенности лицензирования) является абсолютно недопустимой, поскольку это снизит уровень технической, экологической безопасности, приведет к дополнительной финансовой нагрузке на субъектов предпринимательства, скрытому ограничению конкуренции.

Глава 3 – «Основные юридические формы участия представителей общественности в деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» – также состоит из трех параграфов.

Первый параграф – «Правовое положение объединений общественности, создаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации» – посвящен определению юридического статуса общественных палат субъектов Российской Федерации, общественных советов при региональных органах исполнительной власти, иных совещательно-консультативных органов.

В настоящее время, по данным официального Интернет-сайта Общественной палаты Российской Федерации, общественные палаты созданы в 32 субъектах Российской Федерации. Некоторые из них начали свою работу еще до создания федеральной Общественной палаты.

В субъектах Федерации, в которых общественные палаты не созданы, могут функционировать иные совещательно-консультативные структуры (советы общественности, общественные собрания, гражданские форумы и т.п.). В отличие от подавляющего большинства общественных палат они, как правило, действуют при конкретном органе государственной власти либо высшем должностном лице. Объединения общественности, действующие при региональных органах государственной власти, могут специально создаваться для выражения интересов определенной группы населения. Главным образом это касается молодежи, необходимость участия которой в общественно-

политической жизни особо декларируется как в международно-правовых актах, так и российском законодательстве.

К малоисследованным вопросам следует отнести определение статуса объединений общественности, взаимодействующих с региональными органами государственной власти на совещательно-рекомендательной основе. Автором проанализированы позиции М.А. Краснова, В.Н. Руденко, М.А. Пимановой, касающиеся рассматриваемой проблемы. Высказывая собственную точку зрения, диссертант полагает, что наделение органов, подобных общественным палатам, гражданским форумам, общественным советам и т.д., каким-либо государственным статусом не вполне обосновано, поскольку они не обладают краеугольным свойством государственного органа – государственно-властными полномочиями.

Отечественное законодательство лишь однажды использует категорию «государственно-общественные объединения». Речь идет о Федеральном законе от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (часть 1 статьи 15), предусматривающем создание «государственно-общественных объединений типа учебно-методических объединений..., научно-методических, научно-технических и других советов и комиссий». Но здесь такая позиция вполне оправданна, поскольку решение многих вопросов, связанных с деятельностью вузов (лицензирование, аккредитация, разработка государственных образовательных стандартов и т.д.), не может быть принято без участия органов научно-педагогического сообщества, мнение которого носит уже не рекомендательное, а обязательное значение для органов государственной власти.

Что же касается общественных советов (в широком значении), то их нельзя отнести ни к государственно-общественным, ни к сугубо общественным объединениям. Диссертант полагает, что в анализируемом случае речь идет об особой разновидности общественного объединения (объединения общественности), не являющегося юридическим лицом, действующего в публично-

правовой сфере по инициативе органа публичной власти. Исходя из целевого назначения, их можно именовать *общественно-консультативными органами*. Создание и деятельность таких органов обусловлены, с одной стороны, интересами обеспечения конституционного принципа равенства неправительственных организаций, в том числе во взаимоотношениях с публичной властью, а, с другой стороны, необходимостью облегчить взаимодействие общественности с государственными и муниципальными органами за счет предоставления дополнительных гарантий (бюджетное финансирование, информационные гарантии, льготный доступ на проводимые мероприятия и т.д.)

Во втором параграфе – «Участие представителей общественности в правотворческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» – рассматриваются существующие региональные механизмы привлечения населения к разработке и совершенствованию нормативных правовых актов, издаваемых органами исполнительной власти либо вносимых ими в порядке законодательной инициативы (привлечение ученых, специалистов, заинтересованных представителей общественности в состав рабочих групп, комиссий, научно-экспертных советов, иных правотворческих органов; включение представителей в состав коллегий исполнительных органов субъектов Федерации, в т.ч. осуществляющих функции контроля и надзора; общественное консультирование). Все указанные формы могут быть рекомендованы к повсеместному внедрению при условии соблюдения универсальных правил, примеры которых приводятся в настоящем параграфе.

Следует также существенно повысить статус научно-практических конференций, проводимых органами исполнительной власти непосредственно либо с их участием по правотворческой проблематике: рекомендации таких конференций по разработке и совершенствованию правовых актов, направленные в исполнительные органы государственной власти субъекта Федерации, подлежат обязательному рассмотрению этими органами.

В *третьем параграфе* – «*Общественные советы при исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации*» – исследуются правовые основы организации и деятельности важнейшей разновидности общественно-консультативных органов. Особое внимание диссертанта к общественным советам в рамках отдельного параграфа вызвано их массовостью, незавершенностью процесса становления данного института, разнообразием функций советов.

Под общественным советом при исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации в работе понимается постоянно действующий коллегиальный совещательный орган при исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации, вырабатывающий рекомендации по вопросам, отнесенным к компетенции данного органа исполнительной власти.

Автор отмечает, что при наличии в субъекте Российской Федерации общественной палаты предпочтительно создание при высшем должностном лице нескольких сравнительно небольших по численности общественных советов, обеспечивающих выработку рекомендаций по конкретным направлениям деятельности региональной исполнительной власти. Что касается иных (помимо высшего) региональных органов исполнительной власти, деятельность которых носит, как правило, отраслевой характер, то при них вполне уместно создание единого общественного совета.

Рассматривая требования к членам общественных советов, соискатель пишет о недопустимости членства в совете лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, ибо это препятствует независимости совета.

В **заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, формируются общие выводы.

**ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ
ОПУБЛИКОВАНЫ В СЛЕДУЮЩИХ РАБОТАХ:**

Издания, рекомендованные ВАК России

1. Матейкович М.С., Воронин В.В. Народ, гражданское общество, общественность как субъекты конституционно-правовых отношений // Право и политика. 2007. № 10. – 1,0 п.л. (0,5 п.л.)

2. Воронин В.В., Матейкович М.С. Обеспечение учета интересов населения при осуществлении функций органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Правоведение. 2008. № 2. – 1,0 п.л. (0,5 п.л.)

Иные публикации:

3. Воронин В.В. Правовые основы участия представителей общественности в квалификационных коллегиях судей // Вестник Тюменского государственного университета. Серия «Право». 2008. № 1. – 0,7 п.л.

4. Воронин В.В. Использование правовой категории «законный интерес» в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Судебная власть в России: закон, теория и практика. Сборник статей по итогам международной научно-практической конференции. Тюмень, 19-20 ноября 2004г. М.: Юрист, 2005. – 0,5 п.л.

5. Воронин В.В. Совершенствование эффективности управления государственной собственностью субъекта Российской Федерации на акции в хозяйственных обществах // Проблемы формирования финансово-экономических основ в деятельности органов местного самоуправления. Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Тюмень: Издательство ТюмГУ, 2006. – 0,3 п.л.

6. Воронин В.В. Обеспечение прав граждан при обращении имущества в государственную собственность (национализации) // Обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Сборник статей по итогам международной научно-практической конференции. Тюмень: Издательство ТюмГУ, 2006. – 0,5 п.л.

7. Воронин В.В. Управление избирательными кампаниями при формировании органов государственной власти и местного самоуправления // Материалы XL Международной научной студенческой конференции «Студент и научно-технический прогресс». Новосибирск: СибАГС, 2002. – 0,2 п.л.