

М. А. Риэкинэн*

ПОИСК КОНСТРУКТИВНОГО РЕШЕНИЯ (ОПЫТ ПРОВЕДЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В ОБЛАСТИ УЧАСТИЯ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА)¹

Аннотация. В статье освещаются научные и методологические аспекты опыта кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права ТюмГУ в области проведения коллективных научных исследований права на участие в управлении делами государства, гарантированного ст. 32 Конституции РФ. Показана эволюция методологических подходов коллектива кафедры к изучению указанной темы: от написания коллективных монографий до выполнения комплексных междисциплинарных проектов, финансируемых российскими научными фондами. Статья носит обзорный характер. Тем не менее в ней освещены основные теоретические подходы к изучению темы доступа граждан к управлению. Изложение структурировано, согласно трем крупным направлениям исследований: процессуальное взаимодействие гражданского общества и государства в смешанной «государственно-общественной зоне», доступ индивидов к реализации внешней политики государства; и конструктивное выражение гражданами недовольства решениями и действиями органов публичной власти.

Ключевые слова: управление, дела государства, участие, конструктивный протест, доступ к реализации политики, органы публичной власти, общественные объединения, государственно-общественные органы, государство и гражданское общество, взаимодействие, свобода выражения мнений, обращения граждан, методика, проведение исследований.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.119.10.043-049

ВСТУПИТЕЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ

Обеспечение эффективного доступа граждан к управлению — это проблема, которая начала занимать мысли ученых еще во времена Античности, когда известные философы занялись поисками идеальной модели обществен-

ного управления. В попытках внести вклад в исследование этой проблемы коллектив кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права ТюмГУ направил научные усилия на проработку малоисследованных аспектов участия граждан в управлении делами государства. Наш коллек-

¹ При поддержке гранта Президента РФ МК-4880.2016.6 «Конструктивный протест как механизм реализации права на участие в управлении делами государства».

© Риэкинэн М. А., 2016

* Риэкинэн Мария Александровна, доктор PhD, кандидат юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета
rimanova@yahoo.com
625003, Россия, г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38

тив нацелен на отыскание малоисследованных аспектов этой проблематики и новых подходов и способов ее изучения.

Исследования нацелены на защиту прав и свобод человека и на оптимизацию каналов взаимодействия государства и гражданского общества. В отсутствие конкретных международно-правовых стандартов и систематической национальной практики реализации права на участие в управлении делами государства граждане обращаются в Конституционный Суд Российской Федерации² и в международные органы³ с заявлениями о защите права, которое они реализуют ошибочным способом, нарушая при этом интересы других лиц. Это и оправдывало наши стремления всесторонне проанализировать национальную систему вовлечения граждан в управление делами государства в Российской Федерации, в соответствии со стандартами международного права.

Уже почти 10 лет кафедра проводит исследования в области реализации права на участие в управлении делами государства, гарантированного статьей 32 Конституции Российской Федерации. Мы сосредоточились на нескольких малоизученных аспектах доступа к публичному управлению:

- а) процессуальное взаимодействие гражданского общества и государства в смешанной «государственно-общественной зоне»;
- б) доступ индивидов к реализации внешней политики государства;

в) конструктивное выражение гражданами недовольства решениями и действиями органов публичной власти.

Уделяя внимание научным и методологическим вопросам, рассмотрим основные результаты исследования кафедры по данной проблематике подробнее.

«ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННАЯ» СМЕШАННАЯ СФЕРА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

В 2007 г. был завершен важный этап исследования смешанной «государственно-общественной» сферы взаимодействия граждан и государства, главным итогом которого, помимо нескольких объемных статей, а также защищенных кандидатских диссертаций, стала монография Г. Н. Чеботарева и М. А. Пимановой «Правовой статус государственно-общественных объединений (конституционно-правовое исследование)»⁴. Такие органы, выполняющие публичные функции, как Общественная палата РФ, не могут быть отнесены к органам власти: они не наделены государственно-властными полномочиями. Тем не менее и к разряду общественных объединений — добровольных объединений граждан, преследующих общие интересы, — Общественную палату причислить нельзя. Федеральный закон № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» избегает определения правовой природы это-

² Гражданин Осипов обратился в Конституционный Суд РФ, утверждая, что принятие федеральных законов и законов субъектов РФ без предварительных консультаций с гражданами нарушает права, гарантированные ч. 1 ст. 32 Конституции РФ (право принимать участие в ведении государственных дел). Поскольку заявитель просил проверить конституционность положений самой Конституции и его заявление не было связано с конкретным делом, его заявление не было принято к рассмотрению. Тем не менее наличие в судебной практике подобных запросов указывает на существование проблем в правовом регулировании права на участие в ведении публичных дел РФ (определение КС РФ от 21 декабря 2004 г. № 414-О // СПС «КонсультантПлюс»).

³ В нескольких делах против Франции о нарушении права на участие в управлении публичными делами заявители добросовестно заблуждались относительно правомерности сожжения ими чужого урожая генно-модифицированной кукурузы. Сжигая урожай, заявители верили, что выражают так свое мнение против экспериментов с генно-модифицированными продуктами. Поскольку заявители допустили явное нарушение закона, запрещающего уничтожение или повреждение чужого имущества, заявления признаны Комитетом ООН по правам человека неприемлемыми (см.: Brun v. France, Communication No. 1453/2006, 18 October, 2006, UN Doc. CCPR/C/88/D/1453/2006, Inadmissible ; Ms. Nicole Beydon and 19 other members of the association «DIH Mouvement de protestation civique» v. France, Communication No. 1400/2005, 31 October, 2005, UN Doc. CCPR/C/85/D/1400/2005, Inadmissible).

⁴ Чеботарев Г. Н., Пиманова М. А. Правовой статус государственно-общественных объединений (конституционно-правовое исследование). Тюмень, 2008.

го органа. Видя необходимость в определении правовой природы смешанных органов и объединений, служащих цели вовлечения граждан в управление публичными делами, авторы обосновали тезис о том, что помимо государственных органов и общественных объединений существуют и «государственно-общественные» структуры, качественно самостоятельные по своим функциям и правовой природе. Чеботарев Г. Н. и Пиманова М. А. развили тезис, выдвинутый еще Ямпольской Ц. А. о «государственно-общественном» характере управления. Термин «государственно-общественный орган управления» был представлен в 1965 г. Ямпольской Ц. А., по словам которой государственные органы превращаются шаг за шагом в «государственно-общественные органы»⁵. Хотя в современных условиях данный вывод не находит подтверждения, правовая система России знает немало примеров смешанных государственно-общественных органов, таких как упомянутая Общественная палата Российской Федерации, многие другие совещательные органы, включающие в свой состав граждан, представителей общественных объединений, или же учебно-методические объединения вузов⁶. Тезис о смешанной природе принятия решений созвучен и современной западной теории совещательной демократии, основоположником которой считается немецкий ученый Юрген Хабермас. Согласно воззрениям Ю. Хабермаса, публично-правовые решения должны приниматься посредством всесторонних обсуждений (совещаний) в обществе с последующим одобрением общественного мнения органами публичной власти⁷. Им выделяется серая посредническая сфера, в которой происходят переговоры между государством и гражданским обществом. Эту сферу Хабермас именует публичной сферой, которая находится между гражданским обществом и политической сферой (сферой государства). Именно в самостоятельной сфере пересекаются интересы государства и гражданского общества.

ДОСТУП К РЕАЛИЗАЦИИ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Ученые продолжили поиски малоисследованных сегментов в области права на участие в управлении делами государства. С 2015 по 2017 гг. при поддержке РГНФ коллектив исполнителей — профессор кафедры М. А. Риэскинен (руководитель гранта), заведующий кафедрой профессор Г. Н. Чеботарев, профессор О. Н. Науменко, профессор С. А. Савченко, заместитель заведующего кафедрой доцент О. А. Теплякова, доцент Д. О. Тепляков, аспирант Ю. И. Воронина, студенты Е. А. Хандрик, А. М. Кувшинов, А. А. Степанов — апробирует результаты исследований потенциала российского законодательства в сфере участия граждан (их объединений) и организаций в процессе реализации международных соглашений⁸. Основоположником исследований прямого участия индивидов в реализации внешней политики на Западе принято считать профессора Томаса М. Франка, который разрабатывает теорию глобальной демократизации. Согласно теории Франка механизмы прямого участия граждан в реализации внешней политики (такие как функционирование различных транснациональных компаний, международных благотворительных и гуманитарных организаций, например Красного Креста или НПО Human Rights Watch / Хьюман Райтс Вотч) должны носить дополнительный и консультативный характер. И в современной правовой действительности практика работы международных совещательных органов содержит примеры прямого уполномочивания отдельных групп граждан на участие в их работе: например, постоянное представительство ассоциации коренных малочисленных народов RAIPON в Арктическом Совете. В настоящее время авторский коллектив проекта систематизирует правовые механизмы вовлечения граждан, неправительственных организаций, университетов и организаций культуры в реализацию скандинавско-российских согла-

⁵ Ямпольская Ц. А. Общественные организации и развитие советской социалистической государственности. М., 1965. С. 81.

⁶ См., например: Чеботарев Г. Н. Правовой статус государственно-общественных объединений в сфере образования и науки // Вестник Тюменского государственного университета. 2012. № 3. С. 18—23.

⁷ Habermas J. Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996. P. 308.

⁸ РГНФ, грант № 15-03-00626 «Доступ граждан и организаций к реализации внешней политики Российской Федерации по отношению к Северным странам».

шений. Коллектив исследует правовую основу отношений России и Северных стран, анализируя правовые возможности для вовлечения индивидов в реализацию внешней политики в условиях конституционно-правового регулирования России. Несмотря на то что Конституция РФ относит определение основных направлений внешней политики к компетенции Президента России, реализация внешней политики осуществляется целым рядом органов публичной власти. Федеральное Собрание обеспечивает правовую основу реализации внешней политики. Правительство осуществляет меры по реализации внешней политики Российской Федерации. Целый ряд исполнительных органов разрабатывает стратегии реализации внешнеполитического курса и т.д. Альтернативные механизмы реализации внешней политики подразумевают наличие слаженного и гармоничного государственно-общественного партнерства в сфере реализации внешней политики⁹. Соответственно несколько десятков российских подзаконных актов и программных документов делают акцент на привлечении гражданского общества к реализации внешней политики. Например, согласно Концепции внешней политики России, 2013 г., при подготовке внешнеполитических решений исполнительные органы взаимодействуют с политическими партиями, неправительственными организациями, экспертно-академическим сообществом, культурно-гуманитарными объединениями, деловыми кругами и СМИ, «содействуя их участию в международном сотрудничестве» (ст. 102).

Методологически были скорректированы как предмет исследования вопросов участия в управлении, так и подход к выполнению исследования. Авторский коллектив задействовал междисциплинарный элемент в научной работе: к изучению вопроса российско-скандинавских отношений привлечен ученый-историк. Ставка сделана и на привлечение магистрантов, а также аспирантов, задействованных в данном проекте, к выполнению научных исследований.

КОНСТРУКТИВНОЕ ВЫРАЖЕНИЕ ГРАЖДАНАМИ НЕДОВОЛЬСТВА РЕШЕНИЯМИ И ДЕЙСТВИЯМИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Третьим направлением коллективной работы кафедры над темой участия граждан в управлении делами государства явилось изучение конструктивного протеста как категории конституционного права. В 2016–2017 гг. для разработки данной темы коллективу кафедры — профессору кафедры М. А. Ризькинен (руководителю гранта), аспиранту М. С. Степановой, соискателю Л. Ю. Рагозиной, студенту Р. Л. Метлицкому — выделен грант Президента РФ¹⁰.

Под конструктивным протестом мы понимаем продемонстрированное в рамках законодательных процедур возражение против действий (бездействия) или решений органов публичной власти, частных или публичных организаций, деятельность которых напрямую влияет на решение конкретных публично-значимых вопросов, которое содержит конкретные варианты совершенствования этих действий или решений и (или) исправления их последствий. Разрабатывая категорию «конструктивный протест», которая на сегодняшний день является чуждой конституционному праву России, мы обосновываем правомерность использования права на участие в ведении публичных дел и сопряженных с ним прав (права на свободу слова, собраний и объединений) в целях выражения протеста в его конструктивном проявлении, т.к. ни основополагающие источники международного права, ни Конституция РФ не гарантируют «права» на протест¹¹. В российском конституционно-правовом поле постановка проблемы исследования протеста как способа выражения политического мнения граждан осуществлена прежде всего С. А. Авакьяном. Именно он, отмечая малую степень исследования вопроса о том, при каких условиях протестное поведение может быть консультативной формой осуществления народовластия¹², разрабатывает вопросы разграничения

⁹ Nye J. & Donahue J. *Governance in a Globalizing World*. Washington, USA : Brookings Institution Press, 2000 ; Watanabe Y., McConnell D. and Nye J. (eds.). *Soft Power Superpowers: Cultural and National Assets of Japan and the United States*. USA : M. E. Sharpe, Inc., 2008.

¹⁰ Грант № МК-4880.2016.6 «Конструктивный протест как механизм реализации права на участие в управлении делами государства».

¹¹ Подробнее о категории конструктивного протеста см.: Ризькинен М. А. Конструктивный протест в конституционном праве: идеализированный миф или потенциальная реальность? // Lex Russica. 2014. № 5. С. 587—593.

эмоциональным выражением недовольства органами публичной власти и рациональным высказыванием критики по отношению к этим органам¹³.

На более абстрактном уровне вопрос о конструктивности протестного поведения кульминирует в проблеме учета мнения граждан, позиция которых оказалась в меньшинстве. Например, Б. С. Эбзеев справедливо отмечает, что общество «никогда не было простой совокупностью своих членов, подобно этому общественные интересы не есть лишь сумма личных интересов»¹⁴. Компромиссный тип согласования конфликтующих интересов рассматривается Б. С. Эбзеевым в рамках категории «общественной солидарности», которая характерна демократической организации общества и развивающейся не за счет подавления одних интересов и признания других приоритетными, а «на основе их сочетания и взаимообусловленности, формирования баланса интересов индивида, коллектива, общества и его закрепления в конституции и иных законов»¹⁵. Зарубежные исследования в области политологии, демократизации общества и публичного права базируются на теории «Рационального выбора» норвежского ученого Дж. Эльстера¹⁶ и воззрениях немецкого философа Ю. Хабермаса¹⁷ о совещательной демократии, которые акцентируют различия между рациональным/взвешенным и иррациональным/эмоциональным поведением во время принятия решений.

Авторский коллектив рассматривает гражданский протест как правовой механизм выражения несогласия с решениями и действиями (бездействием) органов публичной власти, активизирующий в различных комбинациях право на свободу слова, собрания, объединения, процедуру петиций и публичный слушаний. Мы рассматриваем следующие вопросы:

- 1) соответствие российского законодательства, регламентирующего реализацию возможностей протеста, международным стандартам в этой области;
- 2) исследование проблем и задач надлежащего исполнения этого законодательства в России;
- 3) сравнительно-правовой анализ конституционно-правового регулирования возможности выражения протеста в отдельных государствах Совета Европы;
- 4) оценка эффективности судебной защиты прав, обеспечивающих возможность выражения протеста в России;
- 5) проработка дополнительных механизмов реализации протеста для уязвимых слоев населения (на примере несовершеннолетних и пожилых граждан). Коллектив анализирует основные теории, объясняющие сущность и значение конструктивного протеста, анализирует практику реализации данного механизма в Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ РЕМАРКИ

Почти десятилетний опыт работы кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ направлен на изучение малоисследованных вопросов реализации права на участие в управлении делами государства в соответствии со статьей 32 Конституции Российской Федерации. Нами налажена эффективная система коллективной работы над проектами, финансируемыми российскими научными фондами, а также выработана собственная методика групповой работы над исследованием конституционно-правовых аспектов участия граждан в управлении. Эта методика подразумевает комплексный подход к выбранной теме с заимствованием междисциплинарных

¹² См., например: *Авакьян С. А.* Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 7—8.

¹³ *Авакьян С. А.* Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1.

¹⁴ *Эбзеев Б. С.* Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007. С. 48.

¹⁵ *Эбзеев Б. С.* Указ. соч. С. 47.

¹⁶ См., например: *Elster J.* *Deliberative Democracy.* Cambridge : Cambridge University Press, 1998 ; *Idem.* *Reason and Rationality.* Princeton : Princeton University Press, 2009.

¹⁷ *Habermas J.* *Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy.* Cambridge, Massachusetts : The MIT Press, 1996.

элементов исследования, четкое распределение заданий внутри авторского коллектива, комбинацию групповых форм работы с индивидуальными исследованиями. Наша кафедра также активно вовлекает в свои исследования студентов, аспирантов, и молодых ученых.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Elster J.* Deliberative Democracy. — Cambridge : Cambridge University Press, 1998.
2. *Elster J.* Reason and Rationality. — Princeton : Princeton University Press, 2009.
3. *Habermas J.* Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. — Cambridge, Massachusetts : The MIT Press, 1996.
4. *Nye J. & Donahue J.* Governance in a Globalizing World. — Washington, USA : Brookings Institution Press, 2000.
5. *Watanabe Y., McConnell D., and Nye J.* (eds.). Soft Power Superpowers: Cultural and National Assets of Japan and the United States. — USA : M. E. Sharpe, Inc., 2008.
6. *Авакьян С. А.* Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник Тюменского государственного университета. — 2009. — № 2.
7. *Авакьян С. А.* Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 1.
8. *Чеботарев Г. Н.,* Правовой статус государственно-общественных объединений в сфере образования и науки // Вестник Тюменского государственного университета. — 2012. — № 3.
9. *Чеботарев Г. Н., Пиманова М. А.* Правовой статус государственно-общественных объединений (конституционно-правовое исследование) — Тюмень : Изд-во Тюмен. гос. ун-та, 2008.
10. *Эбзеев Б. С.* Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. — М., 2007.
11. *Ямпольская Ц. А.* Общественные организации и развитие советской социалистической государственности. — М., 1965.

Материал поступил в редакцию 2 февраля 2016 г.

SEARCH FOR CONSTRUCTIVE SOLUTIONS

(experience of constitutional and legal studies in the area of participation in managing the state affairs)¹⁸

RIKKINEN Maria Aleksandrovna — Ph.D., Doctor of Law, Ph.D., Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Institute of the State and Law at the Tyumen State University
pimanova@yahoo.com
625003, Russia, Tyumen, ul. Lenina, d. 38.

Review. *The article highlights scientific and methodological aspects of the experience the Department of Constitutional and Municipal Law of the Institute of the State and Law at the Tyumen State University gained in the field of collective research with regard to the right to participate in managing state affairs guaranteed under Art. 32 of the Constitution of the Russian Federation. The author describes the evolution of the Department methodological approaches to the named topic: starting with writing monographs to carrying out complex interdisciplinary projects financed by Russian scientific foundations. The Paper presents a review of the subject. However, it highlights the major theoretical approaches to the study of the citizens' access to the state management. The paper is structured in accordance with three major areas of research: procedural interaction between the civil society and the state in a mixed "state-public area"; the access of individuals to exercising foreign policy of the state; and meaningful expression of discontent of citizens with decisions and actions of public authorities.*

Keywords: *management, state affairs, participation, meaningful protest, access to exercising the policy, public authorities, associations, state-public bodies, state and civil society, interaction, freedom of expression, citizen's filings, methodology, research.*

¹⁸ Supported by the RF President Grant MK-4880.2016.6 "Constructive Protest as the Mechanism for Exercising the Right to Participate in the Administration of the State Affairs"

BIBLIOGRAPHY

1. *Avakyan, S. A.* Public Authority: Constitutional La Aspects // Bulletin of the Tyumen State University. 2009. №.
2. *Avakyan, S. A.* Democracy of protest relations: constitutional law dimension//Constitutional and Municipal Law. 2012. № 1.
3. *Chebotarev G. T.* Legal Status of state and public associations in the sphere of education and science // Bulletin of the Tyumen State University. 2012. № 3.
4. *Chebotarev, G. N., Pimanova M.A.* Legal status of state and public associations (analysis from the constitutional law perspective)-Tyumen: The Tyumen State University Publishing House, 2008.
5. *Ebzeev, B. S.* An Individual and a State in Russia: mutual responsibility and constitutional duties. - M., 2007.
6. *Yampolskaya, Ts. A.* Non-governmental organizations and the development Soviet Socialist State. - M., 1965.