

УДК 323(470+571)

ББК 66.3(2Рос)

DOI 10.22394/1682-2358-2018-5-46-55

N.V. Bututsova, Doctor of Sciences (Law), Professor of the Constitutional and Municipal Law Department, Voronezh State University

CONSTRUCTIVE POLITICAL PARTICIPATION AND IMPROVING THE EFFICIENCY OF PUBLIC AUTHORITY IN RUSSIA

The article defines the characteristic features of constructive political participation of citizens, including the presence of feedback between citizens and public authorities as an indispensable condition for effective government. The proposals of the author are aimed at increasing the efficiency of political participation of citizens as a necessary condition for the effectiveness of public authority.

Key words and word-combinations: constructive political participation, effective public authority and governance, principles and objective laws of governance.

Н.В. Бутусова, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета (email: nataliabutusova@mail.ru)

КОНСТРУКТИВНОЕ ПОЛИТИЧЕСКОЕ УЧАСТИЕ И ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Аннотация. Определяются характерные черты конструктивного политического участия граждан, в числе которых наличие обратных связей между гражданами и органами публичной власти как обязательное условие эффективности управления. Предложения автора направлены на повышение политического участия граждан в качестве необходимого условия эффективности публичной власти.

Ключевые слова и словосочетания: конструктивное политическое участие, эффективная публичная власть и управление, принципы и объективные закономерности управления.

Вопросы политического участия, или участия граждан в управлении делами государства и общества, всегда были в центре внимания представителей правовой и политической науки, социологии, а также теории (науки) социального управления, в рамках которой рассматривается наиболее полное, всестороннее участие граждан в управлении как необходимое условие его эффективности.

Проблема конструктивности политического участия актуализировалась сравнительно недавно. Это прежде всего связано с событиями последних десятилетий, когда в ряде стран в результате так называемых «цветных революций» или государственных переворотов, неконституционных действий, поддержанных частью населения, когда к власти пришли политические силы, использовавшие справедливое недовольство народа прежней властью, но которые своей политикой быстро развеивают у народа «эйфорию народоправства». Сохраняющаяся сегодня в некоторых регионах чрезвычайная напряженность, опасность эскалации военных конфликтов, представляющих угрозу миру на планете — результат действия многих факторов, в том числе и политического участия граждан, которое едва ли можно признать конструктивным. Вместе с тем на примере подобных событий очевидно: если государство не выполняет должным образом свое предназначение по отношению к человеку и его правам как главный субъект их гарантирования, это подрывает саму государственность (понимаемую как систему общественных отношений, складывающихся в связи и в процессе последовательной реализации государством своих функций, своего социального назначения), но, с другой стороны, разрушение государственности «ударяет» по правам и свободам человека и гражданина, резко ослабляя или вообще уничтожая систему их гарантирования, а следовательно, и основу для конструктивного взаимодействия государства и гражданского общества.

Извлекая уроки из прошлого для того, чтобы не допустить разрушения государственности и обеспечить устойчивое развитие общества и государства, необходимо создать надежную систему защиты прав человека и повысить эффективность публичной власти в России. В связи с этим всестороннее исследование значения, характерных черт и условий конструктивного политического участия представляет не только теоретический, но и практический интерес.

В Толковом словаре С.И. Ожегова значение слова «конструктивный» определяется как такой, что можно положить в основу чего-то, как плодотворный [1]. В Словаре русских синонимов в качестве синонимов слова «конструктивный» называются: полезный, умный, применимый, разумный, плодотворный, деловой, деловитый, путный, деловой, путевый [2]. Как справедливо отмечается в научной литературе, конструктивность взаимодействия субъектов общественных отношений зависит от поведения каждого из них, от их готовности публично вести диалог, выстраивать партнерские отношения [3, с. 6].

Термин «политическое участие» в большей мере востребован политической наукой, где существует немало определений этого понятия [4], но все они основаны на том, что политическое участие представляет собой разновидность политической деятельности граждан, цель которой — воздействие на принятие и осуществление политических решений. В политической науке изучены мотивы и модели политического участия, его формы. Среди форм политического участия, классифицируемым по разным основаниям, в частности выделяют легальные (участие, разрешенное законом) и нелегальные (запрещенные законом формы политической деятельности — например, терроризм или не разрешенные властями акции протеста); индивидуальные и коллективные;

постоянные и эпизодические; традиционные и инновационные; участие на местном, региональном или федеральном уровне и другие.

В правовой науке термин «политическое участие», как правило, не используется. В соответствии с российской Конституцией в качестве основных субъектов политической деятельности выступают российский народ в целом, отдельные граждане, группы граждан и их объединения (в том числе политические партии), а также органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица. Статья 32 Конституции РФ закрепляет право граждан «участвовать в управлении делами государства» непосредственно и через своих представителей и его основную форму: избирать и быть избранным в органы публичной власти [5]. Данное конституционное право граждан является основным в группе политических прав и свобод: другие политические права дополняют и детализируют его — право на свободу мысли и слова, свободу информации, право на объединение, право на мирные собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования; право на обращение в органы публичной власти (ст. 29—31, 33).

Названные конституционные нормы определяют возможные формы участия граждан в политической деятельности, дополняемые п. 6. ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 19 декабря 2016 г.) «О некоммерческих организациях» [6], закрепляющего формы осуществления политической деятельности. Хотя указанная норма посвящена политической деятельности некоммерческих организаций, за исключением политических партий, эти положения Закона в полной мере применимы и к другим субъектам политической активности, включая граждан.

Помимо перечисления форм политической деятельности в п. 6. ст. 2 названного Федерального закона закрепляется положение о том, что «некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она осуществляет деятельность в сфере... защиты основ конституционного строя Российской Федерации, обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, социально-экономического развития Российской Федерации, развития политической системы, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления. Таким образом, формально юридически в России не заниматься политической деятельностью (или оказаться вне политического участия) невозможно не только некоммерческим объединениям, но и социально активным гражданам.

Теория (наука) социального управления определяет обязательное привлечение широких слоев народных масс (граждан, работников предприятий и др.) к управлению в качестве важнейшего принципа (объективной закономерности) управления. В соответствии с данной объективной закономерностью эффективность функционирования любой социальной системы (будь то государство, общество или отдельная организация, предприятие) во многом определяется степенью массовости участия различных слоев населения в управлении. Речь

идет главным образом о конструктивном политическом участии: о прямой или опосредованной вовлеченности граждан и их объединений в политико-властные отношения, их участии в формировании органов власти и управления, политических институтов и в выработке политических решений, в правотворческой деятельности.

Однако данная закономерность управления давно и успешно используется и в неполитической деятельности — в процессе участия рядовых работников, сотрудников в управлении предприятиями, учреждениями, организациями. Вспомним в качестве фактора резкого повышения производительности и качества труда положительный советский опыт социалистического соревнования, или активное привлечение работников к управлению предприятием как основу японского менеджмента, или внедрение в 1970-х годах на ряде западных фирм систем «промышленной демократии» (т.е. программ, предусматривающих различные формы участия рабочих в управлении предприятием) [7, с. 200—221].

Учет в практической управленческой деятельности требований закономерности обязательного привлечения широких слоев населения к управлению является важнейшим показателем демократизма культуры управления. Этот вывод справедлив и для политического, и для неполитического участия. Следует отметить, что степень реального демократизма государственно организованного общества, выступающего в качестве внешней среды для различных организаций (предприятий, учреждений), в нем функционирующих, во многом определяет и возможность развития промышленной (производственной) демократии.

Наиболее полно общественно-политический смысл закономерности обязательного привлечения широких народных масс к управлению отражает концепция народного суверенитета, получившая в XX в. во всех демократических государствах конституционное закрепление. Принцип суверенитета народа в конституциях демократических государств закрепляется как основа демократического устройства общества и государства. В действительности же принцип суверенитета народа (народовластия) является скорее конституционным идеалом, чем достигнутым состоянием: на протяжении всей истории развития человечества народ был отчужден, удален от власти, выступал преимущественно в роли объекта, а не субъекта властвования. Этот вывод справедлив не только для России, но и для государств, чья демократическая природа никогда не ставилась под сомнение. Не случайно большинство современных концепций демократии обходят проблему народа, являющуюся исходной для всякой теории демократии, а политические системы, называющие себя демократическими, постепенно вырабатывают у себя способность обходиться без народа, таким образом «в двадцатом веке теория и практика демократии теряет свою душу» [8, с. 142]. Абсолютно правы авторы, которые считают, что нельзя ставить под сомнение естественно-правовой характер народовластия, суверенитета народа, отказываться от этой идеи по причине несоответствия нормативной основы народовластия реалиям жизни.

Объективная закономерность максимально широкого привлечения граж-

дан к управлению, получившая конституционное закрепление как принцип суверенитета народа, как раз и отражает объективную потребность в реальном народовластии, в укреплении его гарантий как необходимого условия наиболее полной реализации прав человека и обеспечения конструктивности политического участия для эффективного управления обществом и государством.

Эффективность управления с позиции кибернетики — науки «об общих закономерностях управления в природе, в человеческом обществе, в технике» [9, с. 21—22], предполагает получение максимального эффекта при минимальных усилиях и затратах. При этом, безусловно, имеет свою специфику содержание понятия эффективности публичного управления как разновидности социального управления, представляющего собой целенаправленное, упорядочивающее воздействие субъектов, обладающих публичной властью, на объект управления в целях достижения каких-либо общественно значимых результатов.

Во-первых, в современный период важнейшим условием успешного, эффективного функционирования и развития любого общества, государства и человеческой цивилизации в целом является повышение роли науки в процессе управления, и особенно в принятии стратегических управленческих решений. Именно поэтому эффективным может быть только научно обоснованное публичное управление. Теория социального управления — наука, изучающая гамму многообразных аспектов управленческой деятельности, важнейшие из которых ее объективные закономерности, сущность, структура, динамика, управленческая этика, эстетика, психология, культура управления. При определении эффективности любого управленческого решения необходимо руководствоваться выводами различных наук, и в первую очередь принципами и объективными закономерностями науки управления. Во-вторых, анализ эффективности деятельности органов публичной власти предполагает ее оценку с точки зрения соответствия Конституции РФ и законам. Следовательно, эффективным может быть только научно обоснованное и конституционное, базирующееся на требованиях законов публичное управление. Названные условия эффективности публичной власти имеют решающее значение и для обеспечения конструктивности политического участия.

Итак, конструктивность взаимоотношений государства, органов публичной власти и гражданина, гражданского общества прежде всего зависит от научной обоснованности их позиций. Например, по мнению ученых, в настоящее время человечество находится на пороге глобальной экологической катастрофы, так как интенсивность негативного антропогенного воздействия на биосферу уже превысила все допустимые пределы. Вследствие этого сырьевое развитие в XXI столетии бесперспективно не только с социально-экономической, но и с экологической точки зрения. В связи с этим любое решение о добыче каких-либо полезных ископаемых должно приниматься органами власти только после тщательной и всесторонней экологической экспертизы с участием ученых и общественности. Это позволит минимизировать экологический вред от вторжения в экосистемы и не допустить такие разработки

полезных ископаемых, которые с большой долей вероятности могут привести к экологической катастрофе. Как субъект международного права Россия с ее огромной территорией и богатыми природными ресурсами ответственна за их разумное и экологически безопасное использование не только перед собственным народом, но и перед мировым сообществом, перед настоящими и будущими поколениями.

В связи с этим гражданское общество призвано осуществлять контроль за тем, в какой мере деятельность государства, органов публичной власти и их должностных лиц способствует переходу к новой цивилизационной модели *устойчивого развития* — научно обоснованного развития в гармонии с природой и на основе общечеловеческих ценностей, а назначение и обязанность современного государства — создать для этого все необходимые условия. Такое взаимодействие (при условии, что оно осуществляется в рамках закона), безусловно, должно быть названо конструктивным.

Изложенное в полной мере соответствует идеям опубликованного в декабре 2017 г. юбилейного доклада Римского клуба, остающегося основной научной площадкой в мире, в рамках которой формируется повестка ответственного глобализма и устойчивого развития. В этом докладе («Come on! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet» — «*Давайте же! Капитализм, близорукость, население и разрушение планеты*»), широко обсуждавшемся на Западе и не отмеченном пока должным вниманием в России, обосновывается новый вектор мирового развития в целях построения единой планетарной гармоничной цивилизации [10].

С точки зрения конституционно-правового подхода любая конструктивная деятельность должна осуществляться для достижения конституционно закрепленных целей и конституционными средствами. Применительно к содержанию взаимоотношений граждан, их объединений с органами государственной власти и местного самоуправления следует подчеркнуть приоритетную необходимость их конституционности: Конституция РФ определяет важнейшие ценности — человек, его права и свободы, демократия, правовое государство, закрепляет их иерархию (человек, его права, свободы — высшая ценность), устанавливает взаимные права и обязанности государства и личности в сфере индивидуальной свободы и частной жизни, в сфере реализации политической свободы индивида, в сфере защиты насущных материальных и духовных потребностей человека. Законодательное регулирование позволяет определить допустимые формы и процедуры реализации взаимных прав и обязанностей названных субъектов правового общения. Для правового состояния российского гражданства характерны отношения социального партнерства при решении общественно значимых вопросов и проблем. Стороны правового общения (государство и гражданин) должны стараться находить согласованные решения на основе гармонизации законных интересов и с учетом их иерархии, определенной Конституцией, где высшая ценность — человек, его права и свободы, а обязанность государства — их признавать, соблюдать и защищать (ст. 2).

К важнейшим условиям конструктивного взаимодействия гражданского общества, в частности общественных объединений, и государства, его органов,

должностных лиц по общественно значимым вопросам следует отнести способность и готовность обеих сторон к конструктивному диалогу, основанному на взаимном уважении, умении и желании слушать и слышать друг друга. Следовательно, конструктивное политическое участие граждан и их общественных объединений должно дополняться конструктивной деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

В соответствии с кибернетическим принципом (закономерностью) обратных связей органы государственной власти и местного самоуправления (управляющая система), принимающие управленческие решения, должны быть информированы о результатах своего воздействия, внимательно изучать, анализировать всю необходимую информацию, поступающую от гражданского общества, связанную с реализацией принятого решения, вовремя устранять ошибки, допущенные, в том числе, и в связи с принятием конкретного решения, при необходимости корректировать свое управленческое воздействие, то есть обеспечивать перестройку системы. Аксиомой науки и практики управления является вывод о том, что при отсутствии обратных связей процесс управления становится невозможным, а игнорирование указанной закономерности приводит к серьезным сбоям в функционировании системы и даже к ее разрушению. Печальными подтверждениями правильности этого вывода могут служить целые этапы современной истории России (периоды застоя, перестройки, радикальных экономических реформ), а также похожие процессы в других государствах, в частности на постсоветском пространстве.

К сожалению, можно привести неединичные примеры неконституционной и неконструктивной деятельности политических элит, органов публичной власти в России «в лихие девяностые». Достаточно вспомнить историю разрушения Советского Союза, когда фактически и союзная и российская властвующие элиты проигнорировали волю многонационального многомиллионного советского народа, выраженную на союзном референдуме 17 марта 1991 г.: тогда более 75% от общей списочной численности избирателей на референдуме проголосовали за сохранение Союза (в России за сохранению Союза высказалось чуть больше 71%), несмотря на это, инициированные политическим руководством России неконституционные действия, направленные на окончательное разрушение Союза, завершились денонсацией Договора об образовании СССР Верховным Советом РСФСР. В Послании Федеральному Собранию РФ 2005 г. Президента В.В. Путина «крушение Советского Союза» было названо «крупнейшей геополитической катастрофой века» [11], а в интервью французским СМИ в 2014 г. — «одной из самых крупных гуманитарных катастроф XX века» [12]; продолжающиеся кровавые события на Украине могут служить печальным подтверждением правильности данного вывода. Подчеркнем, что «катастрофа» эта была рукотворной — в решающей степени следствием неконституционных и неконструктивных действий союзной и российской властвующих элит.

К сожалению, не только в «лихие девяностые», но и сегодня существуют серьезные проблемы, свидетельствующие о том, что органы публичной власти не всегда готовы к конструктивному взаимодействию с гражданским обще-

ством, отдельными гражданами. Серьезное беспокойство вызывает недооценка Российским государством роли общественных объединений в современном мире. Именно общественные объединения способны выполнять функцию канала связи гражданского общества, народа и государства. Однако по сравнению с советским периодом они лишились ряда важнейших прерогатив, в частности права законодательной инициативы, остается также нереализованным огромный потенциал общественных объединений по осуществлению этического контроля на стадии разработки управленческих решений, различных нормативных актов, а законодательство об иностранных агентах [13] действует разрушающе по отношению не только к общественным объединениям, сотни которых по стране уже прекратили свое существование, но и к гражданскому обществу, важнейшие элементы которого представлены общественными объединениями [14, с. 13–15]. Государству необходимо учиться выстраивать партнерские отношения не только с благотворительными общественными объединениями и иными общественными формированиями, созданными по инициативе или (и) при участии органов государственной власти (Общероссийский народный фронт, общественные палаты, общественные советы и др.), но и с независимыми, «автономными» некоммерческими объединениями граждан, в том числе и оппозиционно настроенными по отношению к действующей власти. Это в полной мере соответствует требованиям объективной закономерности обязательного привлечения широких народных масс к управлению делами государства, конституционному принципу народного суверенитета.

Важными каналами обратной связи между государством и народом, гражданским обществом, каждым гражданином являются публичные мероприятия, обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления. В Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 г. обращается внимание на факты незаконного преследования граждан за критику деятельности органов государственной власти и должностных лиц в целях восстановления или защиты ими как своих прав и свобод, так и прав и свобод других лиц; на размытость получаемых гражданами ответов на свои жалобы, на ответы не по существу обозначенных проблем; на бюрократизированность процедуры согласования проведения публичных мероприятий, на необоснованные отказы в согласовании проведения мирных собраний и демонстраций, незаконные привлечения к административной ответственности за организацию или участие в публичных мероприятиях [15].

По мнению российского омбудсмена, в демократическом государстве приобретает большое значение не только обеспечение реализации гражданами права на проведение публичных мероприятий и участие в них, но также гарантии того, что их позиция будет услышана и учтена. В связи с этим важно, чтобы органы власти и управления воспринимали сигналы и своевременно реагировали на них в рамках своей компетенции.

С неэффективностью деятельности органов публичной власти по обеспечению прав, свобод, законных интересов граждан нередко связан уровень протестной активности в обществе [16]. В частности, экологические обще-

ственные объединения поддерживают протестные акции друг друга, направленные на противодействие безответственным намерениям официальных властей реализовать проекты строительства промышленных объектов, начать разработку полезных ископаемых, способную причинить серьезный, нередко непоправимый ущерб окружающей среде и здоровью людей. По убеждению российского омбудсмана, «снижению протестных настроений способствуют не репрессивные меры, а своевременное решение проблем, волнующих население и побуждающих участвовать в публичных мероприятиях. В связи с этим большое значение имеет «непрерывный конструктивный диалог между обществом и властью» [15, с. 7].

К сожалению, органы государственной власти и местного самоуправления нередко демонстрируют нежелание и неумение вести конструктивный диалог с народом, представителями гражданского общества, что известно автору статьи как участнику экологического общественного движения по собственному опыту [17]. По-видимому, при таком отношении властных структур к вполне обоснованной озабоченности граждан устраняется сама основа для их конструктивного взаимодействия. Ведь речь идет даже не о «высоких стандартах экологического благополучия», не о «качестве жизни», что отмечал В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию РФ от 1 марта 2018 г. [18], а о необходимых гарантиях конституционного права на жизнь человека как высшей ценности и об обязанностях государства это право признавать, соблюдать и защищать (ст. 2) и в конечном итоге — об обеспечении национальной безопасности страны.

Конструктивное политическое участие способно противодействовать коррупции, позитивно влиять на содержание стратегических управленческих решений и с точки зрения уровня их научной обоснованности, и последовательного отражения в них интересов народа, обеспечивать активное включение гражданского общества в решение задач по переходу к устойчивому развитию общества и государства. Объективная потребность в конструктивном взаимодействии гражданского общества и органов публичной власти в России требует корректировки вектора политического развития страны в последние десятилетия, которое пока носит преимущественно элитарный характер: властвующей элитой пока не создаются необходимые условия для широкого ответственного участия в нем народа и гражданского общества, то есть условия для конструктивного политического участия. Разумеется, эта ситуация нуждается в скорейшем исправлении.

Библиографический список

1. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под общ. ред. Л.И. Скворцова. 24-е изд., испр. М., 2007.
2. Словарь синонимов русского языка: Практический справочник. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/88010>.
3. *Ризкин М.А.* Конституционно-правовые основы конструктивного протеста: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2017.
4. Политическое участие. URL: <http://center-yf.ru/data/stat/politicheskoe-uchastie-eto.php>
5. Конституция Российской Федерации. М., 2015.

6. URL: <http://ipipip.ru/zakon-o-nekommercheskih-organizacijah/2/>
7. *Кнорринг В.И.* Искусство управления: учебник. М., 1997.
8. *Ефимов В.И.* Система государственной власти: теоретико-организационная основа и политическая динамика: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994.
9. *Берг А.И.* Кибернетика, мышление, жизнь. М., 1964.
10. URL: https://batrachos.com/sites/default/files/pictures/Books/Weizsacker_Wijkman_2018_Come%20on.pdf
11. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апр. 2005 г. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
12. Интервью В.В. Путина французским СМИ. URL: <http://www.fontanka.ru/2014/06/05/064/big.5.html>
13. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента: Федер. закон от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
14. *Butusova N.* Constitutional regulation and practical implementation of public control in Russia // Legal, Social and Political Control in National, International and EU 13-1AW: Collection of papers from the International Scientific Conference. 2016. Nis. Serbia.
15. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 г. // Российская газета. 2018. 17 апр.
16. *Михайлова Е.В., Скогорев А.П.* Протесты как форма гражданской активности в современной России // Власть. 2017. № 1. С. 109–117.
17. *Бутусова Н.В.* Конструктивное политическое участие граждан как гарантия их конституционных прав // Општествените промени во глобалниот свет: книга на апстракти: Четврта меѓународна научна конференција. Штип: Универзитет Гоце Делчев, 2017. С. 677–695.
18. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 1 марта 2018 г. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».