

На правах рукописи

Науменко Евгений Сергеевич

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ
СПОСОБЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

12.00.14 — административное право;
финансовое право; информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов — 2010

Диссертация выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент
Петров Михаил Петрович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Юсупов Виталий Андреевич

кандидат юридических наук, доцент
Филатова Анна Валериевна

Ведущая организация — **ГОУ ВПО «Самарский
государственный университет»**

Защита состоится 11 октября 2010 года в 14 часов на заседании Диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104.

Автореферат разослан «___» _____ 2010 года.

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
кандидат юридических наук

О.С. Ростова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Совершенствование институтов управления и административно-правового регулирования неотъемлемо связано с возрастанием роли общества в реализации публичной власти, развитием начал саморегулирования, усилением значимости таких факторов, как открытость, прозрачность, легитимность и законность. Формирование гражданского общества признано важнейшим приоритетом, который позволит преодолеть негативные тенденции, и станет опорным пунктом в построении демократической и эффективной вертикали исполнительной власти.

Участие гражданского общества в управлении тесно связано с государственной политикой в сфере модернизации. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. среди основных направлений инновационного развития отмечается необходимость выстраивания новой модели развития общества, обеспечивающей: применение процедур и правил, гарантирующих выявление и учет интересов каждой социальной группы при принятии решений на всех уровнях власти; равноправный диалог общественных организаций, бизнеса и государства по ключевым вопросам общественного развития; высокое доверие граждан к государственным и общественным институтам; широкий общественный консенсус по основным вопросам развития России¹.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г. отмечается, что потенциал гражданского общества останется невостребованным. Быть с обществом в ответственном диалоге, по словам Президента

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

РФ, политически целесообразно. И поэтому современный российский чиновник обязан учиться разговаривать с обществом не на командном жаргоне, а на языке сотрудничества, языке общественной заинтересованности, диалога и реальной демократии¹. По мнению руководителя государства, некоммерческие организации «могли бы стать хорошими, действительно незаменимыми партнерами государства»².

В одном из своих выступлений Президент РФ Д.А. Медведев подчеркнул смысл осуществления взаимодействия власти и гражданского общества — общая область заботы о публичных интересах, в которых выражен интерес каждого. Говоря о последствиях экономического кризиса, он отметил: «В этот очень сложный период от того, насколько синхронно, совместно, солидарно будет действовать государство, с одной стороны, и гражданское общество, с другой стороны, зависит наш успех»³.

Растет количество санкционированных правовыми актами организационных форм, в которых могут функционировать институты гражданского общества. Увеличивается количество субъектов и правоотношений с участием организованных сил гражданского общества. Идут процессы и в области повышения качества правового регулирования этих отношений⁴. Наиболее характерно фокусное возрастание внимания к указанной сфере в рамках реформирования института государственной службы. В паспорте Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»⁵ установлено: гражданским обществом к государственной службе предъявляются значительно возросшие требования. Наряду с

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г. // Российская газета. 2005. 26 апр.

² Вступительное слово на заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека 20 июля 2005 года. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2005/07/91629.shtml> (дата обращения: 03.10.2009).

³ Государство и гражданское общество (выдержки из беседы с главным редактором информационной службы НТВ Татьяной Митковой). Москва, 19 апреля 2009 г.). URL: blog.kremlin.ru (дата обращения: 26.05.2009)

⁴ Объем правового регулирования, которое распространяется на различные формы диалога власти и общества в субъектах Российской Федерации, за период с 2006 г. по 2008 г. удвоился. URL: www.lawcs.ru (дата обращения: 03.10.2009).

⁵ См.: Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11, ст. 1277.

другими приоритетами подчеркивается, что современная государственная служба должна быть ориентирована на создание механизмов взаимодействия институтов гражданского общества и государственной службы.

Одна из основных линий взаимодействия государства и гражданского общества — система исполнительной власти. По словам Н.Ю. Хаманевой, «в центр государственного управления и административно-правового регулирования выдвигаются отношения государства с гражданским обществом, а приоритетными являются права и свободы человека и гражданина»¹.

Вместе с тем процесс формирования и уровень политико-правового влияния гражданского общества в России не являются адекватными потребностям эффективного взаимодействия власти, особенно ее исполнительной ветви, и общества. В Докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2008 г.² отмечено только развитие диалога государства и институтов гражданского общества в рамках законотворческого процесса.

В научной литературе делается акцент на сложном характере взаимодействия государства и гражданского общества: с одной стороны, демократической общественности, демократическим партиям и профсоюзам приходилось и приходится противостоять традиционному тяготению власти к чрезмерной авторитарности, с другой — поддерживать ее стремление к решительному укреплению правопорядка, отлаживанию механизмов управляемости государством³. В целом необходимо отметить, что процессы взаимоотношений институтов гражданского общества и исполнительной власти в территориальном и предметном поле протекают крайне неравномерно, что обусловлено, прежде всего, нечеткостью отечественной доктрины правового регулирования, нерешенностью концептуальных проблем организационно-правового сопровождения данной об-

¹ Хаманева Н.Ю. Перспективы развития науки административного права // Государство и право. 2002. № 11. С. 6.

² Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. М.: Общественная палата РФ, 2008. С. 73.

³ См.: Арзамаскин Н.Н. Теоретико-методологические основания возникновения, становления и развития формы Российского государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 8.

ласти общественной жизнедеятельности. Отмеченные аспекты определяют выбор темы диссертационного исследования и ее **актуальность**.

Цель диссертационной работы состоит в том, чтобы на основе теоретических положений, действующего российского законодательства и материалов юридической практики, сформулировать понятие и выделить особенности взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества в сфере административно-правового регулирования, определить основные способы взаимодействия и предложить их научно-правовую характеристику.

Для достижения этой цели в процессе исследования решались следующие **задачи**:

исследование категории «гражданское общество» и теоретических положений, концепций и подходов о взаимодействии публичной власти и гражданского общества;

сравнительное сопоставление концепций взаимодействия государства и гражданского общества в теории государства и права, конституционно-правовой науке и административно-правовой науке;

определение понятия «взаимодействие органов исполнительной власти и институтов гражданского общества»;

разграничение взаимодействия государства и гражданского общества в сфере исполнительной власти со смежными категориями: политическое участие, партиципация, право граждан на участие в управлении, административные процедуры;

выявление на основе научно обоснованных критериев способов управленческого взаимодействия¹;

проведение научной классификации организационно-правовых способов взаимодействия государства и гражданского общества в сфере исполнительной власти, рассмотрение их с точки зрения системного подхода;

¹ Здесь и далее управленческое взаимодействие — взаимодействие государства и гражданского общества в сфере исполнительной власти, а также взаимодействие органов исполнительной власти и институтов гражданского общества используются как идентичные понятия.

характеристика многостороннего взаимодействия на паритетной основе (сотрудничество, взаимодействие органов исполнительной власти и институтов гражданского общества в собственном смысле) и его способов: управленческое консультирование (совещательные органы с участием общественности: общественные консультативные советы, слушания, рабочие группы); переговоры и посредничество; совместные акции и публичные мероприятия; совместное обсуждение, участие в принятии нормативно-правовых актов и управленческих решений, а также рекомендательных актов: заявлений, хартий, деклараций;

анализ действующего законодательства, регулирующего вопросы взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества и практики его применения;

определение направлений совершенствования правового регулирования отношений в сфере взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества.

Степень разработанности темы исследования. В практической сфере и в научных работах типам, формам и способам управленческого взаимодействия уделяется небольшое внимание. Научное обоснование прямой и обратной связи государства и гражданского общества представлено в немногих работах, особенно остро ощущается недостаток подобных исследований в административно-правовой науке. Отмечается, что «организационно-правовые формы участия граждан в оценке и контроле деятельности служащих, в получении и использовании публичной информации, в подготовке и обсуждении управленческих решений участие общественных объединений, партии в сфере управления, общественные форумы и публичные отчеты еще ждут исследования»¹. В литературе неоднократно среди первоочередных задач юридической науки называлось «формирование» знаний и методов развития постоянного сотрудничества меж-

¹ Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 414.

ду организациями граждан и органами исполнительной власти¹. Другими словами, требуется разработка соответствующего научного направления.

Наблюдаются отставание правовой науки на данном направлении, терминологическая запутанность, упрощение методологических и содержательных критериев в характеристике рассматриваемого правового явления. Объем взаимодействия часто сужается или неоправданно расширяется. Усилия юридической науки в данной области нельзя назвать продуктивными.

Можно отметить, что на данном направлении пока не решены узловые научно-теоретические проблемы, которые имеют фундаментальное и одновременно концептуальное (политико-правовое) значение. Отсутствует обоснование пределов государственного вмешательства в дела гражданского общества и наоборот, степени обратной связи, необходимой для нормального функционирования государственных институтов, то есть модель российской демократии. На уровне юридической науки (административного и конституционного права, теории права и государства) практически нет конкретных исследований категорий «отношения органов исполнительной власти и институтов гражданского общества», «взаимодействие государства и гражданского общества в сфере исполнительной власти». Необходимы специальные исследования в части соотношения данных категорий с такими, безусловно, родственными юридическими и политическими конструкциями, как «право на участие в управлении государством», политическое участие, сотрудничество, сопричастность или партиципация как принцип управления, административные процедуры, институты согласования интересов государства и гражданского общества, привлечение общественности к выполнению государственных задач и полномочий.

Таким образом, проблема комплексного анализа взаимодействия органов исполнительной власти, представляющих практически весь механизм государства, и институтов гражданского общества в современный период имеет большое научно-практическое значение.

¹ См.: *Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я.* Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 12.

Всестороннее исследование на монографическом уровне, посвященное взаимодействию органов исполнительной власти и институтов гражданского общества, в современной отечественной юридической науке предпринято впервые.

В процессе работы диссертант использовал труды ученых в области общей теории государства и права: С.С. Алексеева, В.К. Бабаева, В.В. Лазарева, С.В. Липеня, Н.И. Матузова, А.В. Малько, Л.А. Морозовой, В.С. Нерсисянца, Ф.М. Раянова, О.Ю. Рыбакова, Л.И. Спиридонова, В.М. Сырыха, О.И. Цыбулевской.

Были изучены работы ученых, внесших существенный вклад в развитие науки административного права: А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, А.А. Гришковца, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, Н.М. Кониная, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, Ю.В. Соболевой, Г.И. Петрова, В.М. Манохина, Ю.А. Тихомирова, В.В. Полянского, С.Н. Махиной, А.В. Новикова, А.Ф. Ноздрачева, А.В. Филатовой, Н.Ю. Хаманевой, М.А. Шатиной, В.А. Юсупова, Ц.А. Ямпольской.

Особое внимание было уделено специальным исследованиям проблем взаимодействия государства и гражданского общества, которые нашли отражение в работах таких ученых, как О.В. Андронов, С.Д. Будак, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, Е.В. Ильгова, М.Ю. Бойцов, К.А. Струсь, К.В. Черкасов, Д.В. Шутько.

Для обоснования теоретических положений в процессе исследования автор обращался к трудам представителей научных отраслей государственного управления и конституционного права — А.С. Автономова, Н.Н. Арзамаскина, Г.В. Атаманчука, И.Н. Барцица, И.А. Василенко, Н.М. Добрынина, В.И. Кнорринга, В.Е. Чиркина, а также работам других авторов.

Объектом диссертационного исследования являются отношения, охватывающие область взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества в сфере административно-правового регулирования, а также нормативно-правовая основа, опосредующая взаимодействие

субъектов управленческого взаимодействия с участием институтов гражданского общества, а также правоприменительная практика органов публичной власти.

Предметом диссертационного исследования выступают научные представления об административно-правовом регулировании взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества, их природе, назначении и содержании, типах, способах, закономерностях развития соответствующей части административного права в современный период, существующих теоретических проблемах эффективной реализации потенциала гражданского общества в контексте правовых возможностей, предоставленных действующим конституционным и административным законодательством.

Теоретическая и эмпирическая основы исследования. Методологической базой работы послужил диалектико-материалистический метод познания правовой действительности, наряду с которым были использованы также общенаучные (логический и исторический, индукции и дедукции, системно-структурный подход, моделирование, анализ и синтез, абстрагирование), специально-научные (статистический, социологический) и частнонаучные (сравнительно-правовой, формально-юридический) методы.

Положения и выводы диссертации основаны на изучении Конституции РФ, федеральных законов и законов РФ, законодательства субъектов РФ, нормативно-правовых актов органов местного самоуправления.

При написании диссертации была проанализирована и обобщена практика деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере взаимодействия с институтами гражданского общества, а также отдельных субъектов, представляющих гражданское общество.

Теоретическую основу исследования составили выводы общей теории права, основополагающие положения науки административного права о системе, субъектном составе, содержании правового регулирования внешнеорганизационных (внеаппаратных) административно-правовых отношений. В процессе работы использовались также научные данные теоретико-правовой и консти-

туционно-правовой науки, теории государственного управления, затрагивающие различные аспекты исследуемой проблемы.

Решена **научная задача**: раскрыты сущность, содержание и значение взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества как специфической области отношений в сфере административно-правового регулирования. Проведено комплексное исследование всего спектра организационно-правовых способов взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества.

Научная новизна диссертационной работы состоит в том, что она представляет собой одно из первых исследований на основе нового законодательства, принятого в развитие административной реформы, существенно изменившего отношения государства и гражданского общества в сфере исполнительной власти. Получены новые научные данные о правовом регулировании взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества и его административно-правовой специфике.

В диссертации разработаны следующие теоретические положения и практические выводы, которые выносятся на защиту:

1. В результате конституционного развития и административной реформы функция взаимодействия с гражданским обществом становится одной из ведущих. Происходит ее закрепление среди основополагающих частей компетенции органов исполнительной власти. Упорядоченность ее отношений с гражданским обществом рассматривается как результат развития и поступательного обособления административно-правового режима. Взаимодействие гражданского общества и государства в сфере исполнительной власти является разновидностью диспозитивных равносторонних (согласительных или реординационных) административно-правовых отношений, неравнозначных понятиям «административные процедуры» и «государственное управление». Указанная область правового регулирования представляет собой формирующийся институт административного права.

2. Взаимодействие субъектов, представляющих исполнительную власть и гражданское общество, осуществляется на основе взаимных интересов, которые можно представить несколькими целями: кооперация и взаимопроникновение указанных субъектов, наличие обратной связи, упорядочение отношений, необходимость ограничения (контроля) публичной администрации гражданским обществом. Интересы, выраженные в стремлении к достижению указанных целей, позволяют удовлетворять комплекс взаимных прав и обязанностей субъектов взаимодействия, в результате которого возникают обоюдные правовые последствия для сторон этих отношений.

В юридической науке наибольшее распространение получил узкий подход в трактовке взаимодействия гражданского общества и государства, согласно которому связи органов исполнительно власти и институтов гражданского общества предопределены одной из трех форм взаимоотношений, включая взаимодействие — субординационного, реординационного и смешанного (основанного на началах консенсуса, партнерства) характера. Широкий подход предполагает все формы взаимоотношений, поглощая, таким образом, понятие «взаимодействие».

3. Под взаимодействием исполнительной власти и гражданского общества как правовой категорией следует понимать *совокупность взаимно обусловленных правоотношений субъектов исполнительной власти и представителей гражданского общества, основанных на равенстве, консолидации усилий в области удовлетворения обоюдно значимых интересов, выраженных в двустороннем или одностороннем порядке.*

4. Типы взаимодействия могут предусматривать преобладание интересов органов исполнительной власти, интересов гражданского общества и обоюдные интересы. Соответственно взаимодействие возникает по инициативе одной из сторон или предполагается обоюдная инициатива.

Взаимодействие органов исполнительной власти и институтов гражданского общества осуществляется в двух родовых формах, в зависимости от порядка выдвижения инициативы и субъектной принадлежности интересов, обу-

словливающих взаимодействие: 1) как сотрудничество — взаимодействие в собственном смысле; 2) как взаимодействие в широком смысле — в процессе реализации административно-правового статуса органов исполнительной власти и субъектов гражданского общества, которое строится на основе первоначальной инициативы одной из сторон и носит характер преимущественного удовлетворения интересов и правовых притязаний соответствующей заинтересованной стороны. Родовые группы отношений включают следующие организационно-правовые способы взаимодействия: способы сотрудничества на паритетной основе; возникающие по инициативе субъектов гражданского общества; возникающие по инициативе органов исполнительной власти.

5. В зависимости от вовлеченности организованных сил гражданского общества в процесс государственного управления, важности той или иной сферы взаимодействия для развития гражданского общества к организационно-правовым способам взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества следует относить:

1) взаимодействие на паритетной основе (сотрудничество):

управленческое консультирование (совещательные органы с участием общественности: общественные консультативные советы, слушания, рабочие группы);

переговоры и посредничество;

совместные акции и публичные мероприятия;

совместное обсуждение, выработка и участие в принятии нормативно-правовых актов и управленческих решений, а также принятие рекомендательных актов: заявлений, хартий, деклараций;

2) взаимодействие, возникающее по инициативе одной стороны, предполагающее преобладание интересов одной группы субъектов:

a) со стороны субъектов гражданского общества:

доступ в государственные органы и к соответствующим должностным лицам, получение информации о деятельности органов исполнительной власти и соответствующих должностных лиц;

- индивидуальные и коллективные обращения;
- общественная экспертиза;
- общественный контроль, противодействие коррупции;
- лоббистская деятельность;
- гражданские инициативы, предложения, мероприятия в поддержку инициатив в сфере государственного управления;
- взаимодействие в области юридически значимых для органов исполнительной власти решений субъектов гражданского общества;
- участие в реализации задач и функций исполнительной власти;
- б) со стороны субъектов государственного управления:*
 - исследование (мониторинг), учет и формирование мнения субъектов гражданского общества;
 - получение юридически значимых для принятия правовых актов управления форм общественного одобрения;
 - поддержка некоммерческих организаций;
 - привлечение к выполнению задач и функций исполнительной власти.

Отмечается сложный характер взаимодействия в системе указанных способов, неравноценное положение отдельных способов. В частности, доступ и получение информации не имеют самостоятельный характер. Лишь часть обращений может рассматриваться как взаимодействие (в случае, когда взаимодействие выступает механизмом удовлетворения обращения). Обращение, скорее, распространенная правовая форма взаимодействия, чем его организационно-правовой способ. В то же время изучение обращений, общественного мнения может рассматриваться как опосредованная форма взаимодействия с помощью такого способа, как «исследование (мониторинг), учет и формирование мнения субъектов гражданского общества».

Квалифицируя взаимодействие в зависимости от формы реализации компетенции субъектами административного права, можно выделить правовые способы, выражающиеся в совершении юридически значимых действий и принятии правовых актов, и неправовые способы.

В зависимости от источников экономического возмещения виды взаимодействия органов исполнительной власти и субъектов гражданского общества дифференцируются на обеспечиваемые финансовой поддержкой и осуществляемые на безвозмездной основе.

6. Административное законодательство об общественных объединениях составляет основу правового регулирования взаимоотношений институтов гражданского общества и органов исполнительной власти. При этом в основе выделения специального законодательства о деятельности общественных объединений отдельных разновидностей должны применяться дополнительные критерии, в том числе существенные особенности или специальный режим взаимодействия с государственными органами. В силу отстраненности Федерального закона «Об общественных объединениях» от регулирования подобного рода проблем возникают сложности в юридической квалификации статуса таких субъектов публичного права, как общественные палаты, молодежные парламенты. В указанном Законе предлагается предусмотреть исчерпывающий перечень видов общественных объединений, статус которых должен регулироваться самостоятельными федеральными законами.

7. Управленческое консультирование — это осуществляемый в двух организационно-правовых формах (в форме общественных консультативных советов или в форме внутренних консультативно-координационных органов в системе исполнительной власти) с помощью разнообразных организационных механизмов (совещаний, советов, рабочих групп, комиссий, коллегий, слушаний) способ взаимодействия субъектов исполнительной власти и институтов гражданского общества, целью которого выступает достижение консенсуса — определение общей позиции власти и общества по всему спектру общественно значимых вопросов, а также любых иных вопросов, значимость которых может быть установлена в процессе их инициации и обсуждения со стороны институтов гражданского общества, что позволяет обеспечивать синхронизацию действий и согласование позиций сторон административных правоотношений, легитимацию действий и решений органов исполнительной власти, предупреждение

социально-правовых конфликтов и глубокую интеграцию исполнительной власти и общества.

8. Для консультативных и совещательных органов характерен ряд признаков: учреждены как постоянные органы; образованы для обеспечения практической деятельности органов государства, их взаимодействия с государственными и общественными структурами, а также гражданами; рекомендательный, не обязательный для исполнения характер их решений; функционирование данных органов носит вспомогательный характер, они учреждаются на основе усмотрения соответствующего должностного лица, состав их варьируется в зависимости от направлений и масштаба деятельности соответствующего органа, в большинстве случаев порядок их создания и компетенция определяются на подзаконном уровне.

Общепринятые принципы правового регулирования в практике принятия актов об организации общественных палат на территории субъектов РФ пока не сложились. Также нет единых правил в области муниципального нормотворчества по данному вопросу. Однако это не говорит о необходимости создания рамочного закона, что нарушало бы принципы самоорганизации, лежащие в основе функционирования институтов гражданского общества.

9. Понятие «консультативно-совещательный орган» в административно-правовой науке для обеспечения понятийной и терминологической чистоты, а также с учетом прикладных задач юридической техники должно быть унифицированным. Предлагается единообразное употребление двух основных понятий: «координационно-совещательные межведомственные и внутриведомственные органы» и «общественные консультативные советы». По содержанию функциональной компетенции, а также степени интегрированности в структуру исполнительной власти они выступают как: 1) внутренние, рабочие органы (межведомственные и ведомственные комитеты, комиссии, совещания), в которых представители общественных кругов участвуют с правом совещательного голоса как эксперты; 2) внешние консультативно-совещательные органы, не включаемые в структуру исполнительной власти, в рабочие структуры кон-

кретного аппарата. Цель этих органов состоит в согласовании позиций государства и общества по тому или иному вопросу.

Помимо приведенных оснований дифференциации, в зависимости от вида органов, при которых создаются консультативно-совещательные органы, последние также можно разделить на создаваемые при органах государственной власти общей компетенции и на ведомственном уровне, а также на территориальные и общенациональные.

10. Статус аппарата общественной палаты — органа гражданского общества в действующем законодательстве закреплён в форме государственного учреждения, что противоречит целям деятельности подобных коллективных образований, стоящих в центре конструкции гражданского общества.

Предлагается внести изменение в ст. 57 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» и аналогичные положения законов субъектов РФ, предусмотрев временный порядок действия норм, определяющих правовой статус административного органа Общественной палаты на срок 5 лет — до момента завершения организационных мероприятий, связанных со становлением и развитием данного субъекта гражданского общества.

В дальнейшем развитии правового положения консультативных советов главной задачей является закрепление паритетного принципа. Это означает, во-первых, что участие в работе данных органов не должно выходить за рамки паритетного представительства, а напротив, стремиться к преобладанию представителей гражданского общества над представителями власти. Во-вторых, необходимо обеспечить паритет в согласовании позиций гражданского общества и власти, исключить predetermined возможность давления при обсуждении и принятии совместных решений. Представляется, что принцип паритета будет постепенно выводить общественные советы и управленческое консультирование из-под опеки органов исполнительной власти.

Необходимо установление дополнительных компетенционных возможностей органов исполнительной власти в сфере управленческого консультирования.

ния, закрепление в нормативно-правовых актах оснований для реализации таких универсальных организационных форм, как временные рабочие группы, общественные слушания, совещания.

Следует рекомендовать включение в положения об органах исполнительной власти, помимо управленческого консультирования, других многосторонних способов взаимодействия органов исполнительной власти и субъектов гражданского общества, таких как проведение переговоров и организация посредничества; проведение акций и публичных мероприятий, публичное обсуждение, выработка и принятие нормативно-правовых актов и управленческих решений, а также рекомендательных актов: заявлений, хартий, деклараций.

Теоретическая значимость исследования. Положения работы о понятии, классификации способов взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества нацелены на развитие науки административного права, способствуют формированию представлений о самостоятельном институте и режиме административно-правового регулирования. Рассмотренные автором системы способов взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества как правового явления, развивающегося по своим внутренним закономерностям, носят в основном административно-правовой характер. Выводы, полученные в ходе исследования, могут использоваться для уточнения понятийного аппарата. Так, предлагаются определения следующих понятий: «взаимодействие исполнительной власти и гражданского общества», «управленческое консультирование», «публичное (совместное) обсуждение, выработка и принятие нормативно-правовых актов и управленческих решений, а также рекомендательных актов», «переговоры и посредничество», «проведение совместных (субъектов исполнительной власти и представителей гражданского общества) общественных акций и публичных мероприятий» и др.

Восполнен пробел науки административного права, связанный с изучением правовой основы взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества. В частности, предлагается рассмотрение содержания управленческого консультирования (совещательные органы с участием

общественности: общественные консультативные советы, слушания, рабочие группы), административно-правового статуса общественных объединений в аспекте взаимодействия исполнительной власти и гражданского общества.

В целом диссертационное исследование формирует комплексное и полное представление о существующих способах взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества, их правовом обеспечении и тенденциях дальнейшего развития.

Полученные новые научные данные могут быть использованы в дальнейших научных разработках при анализе современного состояния и перспектив развития правовых основ исполнительной власти и статуса непубличных субъектов административного права.

Практическая значимость. Выводы и предложения, сформулированные в диссертационной работе, могут использоваться в правотворческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в целях совершенствования действующего административного и административно-процессуального законодательства Российской Федерации, субъектов Федерации и местных нормативных правовых актов и правоприменительной практике.

Разработанные предложения нацелены на совершенствование Федерального закона «Об общественных объединениях», Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» и аналогичных законов субъектов РФ. Содержащиеся в диссертации выводы и предложения могут быть использованы в процессе преподавания дисциплин «Административное право», «Теория государства и права», «Конституционное право», при разработке и чтении учебных дисциплин публично-правового цикла, а также в процессе подготовки учебных и учебно-методических материалов по административному праву.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения и выводы диссертации получили апробацию в различных формах:

проведение занятий по административному праву в Саратовской государственной академии права;

участие в разработке проектов правовых актов по вопросам взаимодействия гражданского общества и органов публичной власти;

выступления на научно-практических мероприятиях: круглый стол «Правовые основы формирования гражданского общества» (г. Пятигорск, 3 ноября 2009 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы нормотворчества», посвященной 10-летию Института законотворчества СГАП (Саратов, 6 октября 2009 г.); III Всероссийский круглый стол «Реформа публичной власти в современной России» (г. Саратов, 23 ноября 2009 г.); Всероссийский круглый стол «Научные проблемы модернизации публичной власти в современной России и совершенствование преподавания вузовских курсов административного, информационного и муниципального права» (г. Саратов, 2 марта 2010 г.).

опубликование научных работ по теме исследования.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, проанализирована степень ее научной разработанности, определены цели, задачи, объект и предмет, показана научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, сформулированы основные выводы и положения, выносимые на защиту, приведены сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава *«Общая характеристика взаимоотношений гражданского общества и исполнительной власти в условиях реформирования правовой основы государственного управления»* включает три параграфа.

В первом параграфе *«Взаимоотношения гражданского общества и государства (общетеоретический анализ)»* рассматриваются понятия, составляющие гносеологическую базу для исследования проблемы административно-

правового регулирования в сфере взаимодействия исполнительной власти и гражданского общества. В частности, в качестве исходного момента научного анализа предлагается рассмотреть комплекс взаимоотношений государства и гражданского общества в диалектическом соотношении данных категорий. Исследуется понятие «гражданское общество», его трансформация с момента вхождения в научный обиход.

Основное внимание в данной части диссертации уделяется вопросам познания сути взаимоотношений государства и гражданского общества как относительно характера такого взаимодействия, так и относительно полюса силы.

В самом общем виде диалектика соотношения гражданского общества и государства основана на их взаимном влиянии. Методологически значимой представляется позиция В.А. Четвернина, согласно которой государство — управляющая система, гражданское общество — управляемая. Гражданское общество саморегулируется, формирует для себя управляющую систему и предопределяет функции государства (модель демократии). Государство обладает относительной самостоятельностью, осуществляет возможность государственного вмешательства в дела гражданского общества (авторитарная модель)¹. Предлагаемая управленческая концепция соотношения государства и гражданского общества выражается в содержании двух категорий: управление и самоуправление.

На основе анализа высказанных в науке мнений сформулированы авторские выводы. Во-первых, феномен гражданского общества необходимо рассматривать в развитии, вследствие которого в фазе наибольшего проявления своих потенциальных сил оно вступает во взаимодействие с государством на основе демократических принципов. При этом отстаиваются интересы общества, оно доминирует в отношениях с государством. Во-вторых, исторически усиливающаяся роль государства влечет усиление значения гражданского общества в архитектуре социальных отношений. В-третьих, большинство долго-

¹ См.: Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2006. С. 628.

временных стратегий отношений двух сторон организации современного социума (управляющей и управляемой систем) строится на началах объективности и необходимости признания обоюдного значения двусторонней связи государства и гражданского общества в форме взаимодействия, организационного и правового упорядочения данных отношений ввиду политической, правовой и административной целесообразности.

Отмечается причинность обособленного правового регулирования взаимоотношений государства и гражданского общества. Специфика организации государственного аппарата и его особая роль как публичного института, руководящего общественными процессами, предполагает упорядоченность отношений с гражданским обществом, что, в свою очередь, влечет стратегическую необходимость создания правового режима такого рода взаимоотношений.

При определении области функционирования правового режима взаимодействия исполнительной власти и институтов гражданского общества необходимо строго придерживаться единства критерия разделения с прочими правовыми режимами. Правовой режим в административном праве связан с наличием встречных правомочий у непубличных субъектов управления, с возможностью прямого участия в решении государственных дел посредством совершения имеющих правовую силу действий, предъявления правовых притязаний к государству со стороны гражданского общества. Данный режим предполагает равенство сторон перед законом и друг перед другом, а также метод взаимодействия, в отличие от метода властных предписаний. Он также связан с активным участием в процессе государственного управления субъектов гражданского общества, то есть субъектов, реализующих частный интерес, учет которого в результате правовых отношений и юридических процедур становится обязательным.

В юридическом механизме взаимодействия роль ведущего субъекта очевидна, распределена в многосторонних правоотношениях. К тому же в результате взаимодействия возникают юридические последствия для содержания

или процесса государственного управления, для реализации публичного интереса.

В диссертации подчеркивается особый характер понятия «взаимодействие» в административно-правовом (узком) значении применительно к отношениям исполнительной власти и гражданского общества. В рамках субординационных или координационных двусторонних механизмов государственного управления и административно-правового регулирования взаимодействие, конечно, имеет место и без него невозможна выработка и реализация решений органами исполнительной власти. Вместе с этим очевиден факт, что право быть участником тех или иных административных процедур еще не делает эти процедуры способом реализации права на участие в государственном управлении. Другими словами, сторона государственного управления — еще не его участник. Поэтому отдельные аспекты административных процедур (управленческого процесса) могут свидетельствовать об отношениях государства и гражданского общества, но в основной массе они должны сводиться к текущему государственному управлению. Поэтому контроль органов исполнительной власти, регистрация общественных объединений, вся совокупность обращений граждан (как форма реализации ими общеадминистративной компетенции), административные процедуры в целом и прочие асимметричные, публично-властные по характеру действия органов исполнительной власти не должны включаться в понятие «взаимодействие органов исполнительной власти и гражданского общества». Такое взаимодействие предполагает двусторонние механизмы правовых отношений, основанные на равноправии или реординационном правовом воздействии гражданского общества в сфере государственного управления.

Таким образом, следует проводить разграничение понятий государственного управления, предполагающего воздействие исполнительной власти на гражданское общество, и взаимодействие гражданского общества и органов исполнительной власти в процессе организации и осуществления государственного управления.

В рамках правового регулирования вопросов взаимодействия отмечается наличие презумпции, согласно которой функция взаимодействия с гражданским обществом не может быть передана какой-либо общественной организации или иному негосударственному агенту. Данную функцию можно определить как неотчуждаемую и основную. Ее передача или делегирование влечет утрату смысла взаимодействия.

Диссертант приходит к выводу, что взаимодействие гражданского общества и государства в сфере исполнительной власти представляет собой разновидность диспозитивных равносторонних (согласительных или реординационных) административно-правовых отношений, которые неравнозначны понятиям «административные процедуры» и «государственное управление». Взаимодействие субъектов, представляющих исполнительную власть и гражданское общество, осуществляется на основе взаимных интересов, которые можно представить несколькими целями: объединение усилий и взаимопроникновения указанных субъектов, получение обратной связи со стороны гражданского общества государственной администрацией, упорядочение отношений с гражданским обществом, необходимость ограничения (контроля) публичной администрации гражданским обществом. Данные интересы позволяют предусмотреть комплекс взаимных прав и обязанностей, а в результате взаимодействия возникают обоюдные правовые последствия для сторон этих отношений.

Второй параграф *«Формирование гражданского общества в контексте государственно-управленческих процессов Российского государства»* посвящен анализу конкретно-исторической обстановки в современный период формирования институтов гражданского общества, социолого-правовым замерам в сфере взаимодействия гражданского общества и государства.

Приводятся данные авторского исследования мнения граждан и экспертов.

Для формулирования выводов диссертант использовал аналитические материалы Общественной палаты РФ и других структур, в том числе статистические сведения; данные историко-правовых исследований, отражающие специфику

ку взаимодействия государства и гражданского общества в России, в особенности такие черты, как этатизм, слияние государства и общества, государственных интересов и интересов общественных (личных), подавление государством свободы личности, административные издержки в виде бюрократизации государства и общества, наличие административного ресурса, избыточного административно-правового регулирования (административные барьеры), необходимость демократизации государственно-правового регулирования и, что особенно важно, неразвитость гражданского общества. Последнее порождает проблему государственного участия в становлении его институтов в современной России.

Возможность гражданского общества участвовать в управлении, в том числе в форме прямого взаимодействия с государственными органами власти — важнейшая общая тенденция государств, которые видят потенциал развития демократической правовой государственности в негосударственном (неправительственном, «третьем») секторе, способном не только контролировать государственную администрацию, но и кооперироваться с ней, решая общие задачи управления.

Взаимоотношения исполнительной власти институтов гражданского общества predetermined государственной стратегией, связанной с необходимостью содействия формированию и развитию гражданского общества в России. Государство понимает, что искусственно процесс укрепления позиций гражданского общества невозможно ускорить, тем более, что государство не может находиться в центре данного процесса. Гражданское общество нельзя «ввести», даже приняв новую Конституцию и подготовив «хорошие» законы. Это было отмечено В.В. Путиным на Гражданском форуме¹.

Третий параграф *«Понятие и организационно-правовые способы взаимодействия исполнительных органов государственной власти и институтов гражданского общества»* посвящен решению основной научной задачи диссертационного исследования — познанию закономерностей образования и со-

¹ См.: Владимир Путин: О государстве судят по уровню личной свободы // Время новостей 2001. 22 нояб. URL: <http://www.vremya.ru/print/16803.html> (дата обращения: 13.02.2010).

отношения способов взаимодействия исполнительных органов государственной власти и институтов гражданского общества.

Указанная проблема исследуется в контексте реформы публичного управления. Обосновывается, что административная реформа выступает условием повышения роли гражданского общества в работе исполнительной власти.

В то же время механизм административной реформы объективно предполагает обратную зависимость. Новое качество исполнительной власти — во многом результат открытой системы отношений с гражданским обществом. Данное обстоятельство определяет современный характер взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества, что предполагает очередность в достижении целей административной реформы: эффективности управления и обеспечение роли государства как выразителя реальных интересов общества. Достижение первой цели будет способствовать более качественному и быстрому процессу формирования гражданского общества.

На основе анализа зарубежного опыта установления основных принципов административного права, определяющих соотношение исполнительной власти и гражданского общества (личности), показана содержательная сторона взаимодействия, которая характеризуется парностью и наличием множества конкретных конфигураций.

Особая роль исполнительной власти как организационного механизма публичной власти, упорядочивающего общественные процессы, по объему реализуемых публичных интересов всегда будет шире собственно арифметической совокупности ее действий по удовлетворению частных интересов и поэтому правовой режим осуществления исполнительной власти нельзя сводить к аспекту ее взаимодействия с гражданским обществом.

Представляется, что взаимодействие в рамках позитивного управления гражданского общества и государства становится особой областью государственного управления, требующей отдельного государственно-правового режима, отличающегося от других режимов определенным набором сочетающихся ад-

министративно-правовых регуляторов (в понимании этого термина Ю.А. Тихомировым).

Понятием «взаимодействие органов исполнительной власти и институтов гражданского общества» в современной литературе охватывается различный объем отношений государства и гражданского общества. Первый подход направлен на предельно широкое понимание взаимодействия и включает все формы взаимоотношений, в том числе и правоотношений данных субъектов в сфере позитивного государственного управления. Широкий подход предполагает все формы отношений, поглощая, таким образом, понятие «взаимодействие». Этот подход нельзя признать удачным, так как он охватывает всю совокупность возникающих правоотношений и отношений, не являющихся правовыми.

Автор приходит к выводу, что в теории права, конституционных и административно-правовых исследованиях распространен узкий (второй) подход в трактовке взаимодействия гражданского общества и государства, согласно которому связи органов исполнительной власти и институтов гражданского общества предопределены одной из трех форм взаимоотношений: субординационного, реординационного и смешанного (основанного на началах консенсуса, партнерства).

Нельзя признать обоснованным и последовательным шагом, который будет способствовать уяснению равенства таких субъектов, как государство и гражданское общество, рассмотрение взаимодействия в контексте права граждан на участие в управлении делами государства.

Во-первых, круг отношений, входящих в область конституционного права на участие в управлении делами государства, распространяется за пределы исполнительной власти (институт избирательного права и т. д.). Во-вторых, это право адресовано гражданам и часто трактуется как право индивидуальных субъектов. При этом обходится вниманием большая группа институтов гражданского общества. В-третьих, данное право, очевидно, выражает связь граждан с государством, участвующим в реализации его функций. Аспекты сотрудниче-

ва, контроля, и вопросы диспозитивного режима привлечения граждан к работе государственных органов совершенно очевидно оказываются за пределами этого права. В-четвертых, право на участие, помимо взаимодействия граждан и государства, предполагает их прямое включение в режим управления.

Оптимальным представляется третий подход, согласно которому под взаимодействием исполнительной власти и гражданского общества как правовой категорией понимается совокупность взаимно обусловленных правоотношений субъектов исполнительной власти и представителей гражданского общества, основанных на равенстве, консолидации усилий в области удовлетворения обоюдно значимых интересов, выраженных в двустороннем или одностороннем порядке.

В построении классификации форм взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества следует действовать избирательно, руководствуясь критерием вовлеченности организованных сил гражданского общества в процесс государственного управления, важностью той или иной сферы взаимодействия для развития гражданского общества.

На основе анализа различных смежных терминологических конструкций («взаимоотношения», «сотрудничество», «кооперация», «взаимная обусловленность», «партиципация»), в той или иной степени отражающих взаимодействие, обосновывается, что в прямой форме взаимодействие будет охватывать двусторонние механизмы, инициированные и развивающиеся с двух сторон. В более широком аспекте это взаимодействие будет включать опосредованные формы, допускающие предварительную инициативу одной стороны и преобладание односторонних интересов в процессе реализации правового отношения.

Уровни взаимоотношений, в том числе взаимодействие органов исполнительной власти гражданского общества, складываются из следующих составляющих: 1) общий доступ к деятельности государственных органов и организаций; 2) двусторонние активные механизмы реализации права на участие граждан в управлении и собственно полномочий государственных органов по осуществлению функций управления и взаимодействия: административные проце-

дуры, взаимодействие как соучастие, взаимный контроль, взаимодействие как влияние и санкционирование (согласие, лоббирование или поддержка) в сфере принятия решений.

Типы взаимодействия могут предусматривать преобладание интересов органов исполнительной власти, интересов гражданского общества и обоюдные интересы. Соответственно взаимодействие возникает по инициативе одной из сторон или предполагается обоюдная инициатива.

Взаимодействие органов исполнительной власти и институтов гражданского общества осуществляется в двух родовых формах в зависимости от порядка выдвижения инициативы и субъектной принадлежности интересов, обуславливающих взаимодействие: 1) как сотрудничество — взаимодействие в собственном смысле; 2) как взаимодействие в широком смысле — в процессе реализации административно-правового статуса как органов исполнительной власти, так и субъектов гражданского общества, которое строится на основе первоначальной инициативы одной из сторон и носит характер преимущественного удовлетворения интересов и правовых притязаний соответствующей заинтересованной стороны. Родовые группы отношений в области взаимодействия включает в себя следующие способы: сотрудничество органов исполнительной власти и гражданского общества; взаимодействие органов исполнительной власти и гражданского общества, возникающее по инициативе субъектов гражданского общества; взаимодействие органов исполнительной власти и гражданского общества, возникающее по инициативе органов исполнительной власти.

В работе приводится перечень, предусматривающий 16 способов взаимодействия на паритетной основе и взаимодействия, предполагающего преобладание интересов одной группы субъектов, к которым относятся: управленческое консультирование (совещательные органы с участием общественности: общественные консультативные советы, слушания, рабочие группы); переговоры и посредничество; совместные акции и публичные мероприятия; совместное обсуждение, выработка и участие в принятии нормативно-правовых актов и управлен-

ческих решений, а также принятие рекомендательных актов: заявлений, хартий, деклараций; доступ в государственные органы и к соответствующим должностным лицам, получение информации о деятельности органов исполнительной власти и соответствующих должностных лиц; индивидуальные и коллективные обращения; общественная экспертиза; общественный контроль, противодействие коррупции; лоббистская деятельность; гражданские инициативы, предложения, мероприятия в поддержку инициатив в сфере государственного управления; взаимодействие в области юридически значимых для органов исполнительной власти решений субъектов гражданского общества; участие в реализации задач и функций исполнительной власти; исследование (мониторинг), учет и формирование мнения субъектов гражданского общества; получение юридически значимых для принятия правовых актов управления форм общественного одобрения; поддержка некоммерческих организаций; привлечение к выполнению задач и функций исполнительной власти.

Перечень не является закрытым и согласно логике генетико-исторических изменений ситуация меняется в сторону увеличения количества способов взаимодействия. Кроме того, все способы связаны закономерностью функционирования родового отношения по взаимодействию государства и гражданского общества, рассматриваемого как подсистема современного общества и государства. Каждый способ играет свою незаменимую роль и поддерживает основы системы взаимодействия в целом.

В диссертации использованы возможности научной классификации рассматриваемого правового явления. В зависимости от формы реализации компетенции субъектами административного права, по мнению автора, можно выделить следующие способы взаимодействия:

1) правовые, выражающиеся в совершении юридически значимых действий и принятии правовых актов:

принятие экспертных и иных юридически значимых документов (уведомления, выражение согласия, рекомендации и т.п.) в процессе государственного управления;

участие в качестве сторон юридического процесса (судопроизводство);
участие в выработке и принятии нормативно-правовых актов и управленческих решений, а также рекомендательных актов: заявлений, хартий, деклараций;

совместный режим правоприменительной административной деятельности с привлечением общественности к реализации государственных функций и оказанию государственных услуг; объединение усилий в рамках государственных целевых программ;

обращения, ходатайства, прошения, петиции, запросы о предоставлении информации и т.п.;

односторонние властные акты управления, принимаемые с участием представителей гражданского общества;

административные договоры;

2) неправовые: совместные мероприятия, акции и т. п.

В зависимости от источников экономического возмещения виды взаимодействия органов исполнительной власти и субъектов гражданского общества дифференцируются на следующие группы: 1) обеспечиваемые финансовой поддержкой (грантами, прямым целевым финансированием бюджета, привлечением средств от коммерческой деятельности, средствами взносов и прочими источниками финансовых средств в соответствии с действующим законодательством); 2) осуществляемые на безвозмездной основе (волонтерство и т.п.).

Во второй главе *«Субъектный состав и содержание административно-правовых способов обеспечения взаимодействия гражданского общества и органов исполнительной власти»* проанализированы проблемы правового статуса основных субъектов — участников управленческого взаимодействия. Акцент сделан на группе способов — центральных для правового режима взаимодействия, охватываемых понятием паритетности организационно-правового механизма.

Первый параграф *«Общественные объединения как субъект взаимодействия государства и гражданского общества в сфере исполнительной власти»*

посвящен рассмотрению особенностей общественных объединений как основного субъекта взаимодействия гражданского общества и органов исполнительной власти, представляющего интересы гражданского общества.

Административное законодательство о деятельности общественных объединений составляет основу правового регулирования взаимоотношения институтов (организованных элементов) гражданского общества и органов исполнительной власти.

Отстаивается мнение о том, что должно сохраниться обособленное правовое регулирование в части функционирования общественных объединений в рамках той или иной деятельности: политической, профсоюзной, общественно-образовательной и т.п. в рамках соответствующих функциональных правовых механизмов. При этом в основе выделения специального законодательства о деятельности общественных объединений отдельных разновидностей должны применяться дополнительные критерии: существенные особенности организационно-правовой формы и организационно-правовой системы данного типа объединений, а также специальный режим взаимодействия с государственными органами в процессе их деятельности. Должен предусматриваться перечень исключений или особенностей в рамках установленных организационно-правовых форм общественных объединений. В Федеральном законе «Об общественных объединениях» предлагается предусмотреть исчерпывающий перечень видов общественных объединений, статус которых должен регулироваться самостоятельными федеральными законами.

В силу отстраненности Федерального закона «Об общественных объединениях» от административно-правового регулирования проблем взаимодействия государства и гражданского общества в сфере исполнительной власти возникают сложности в юридической квалификации статуса таких субъектов публичного права, как общественные палаты, молодежные парламенты. Статус аппарата общественной палаты — органа гражданского общества в действующем законодательстве — закреплён в форме государственного учреждения, что про-

творечит целям деятельности подобных коллективных образований, стоящих в центре конструкции гражданского общества.

Второй параграф *«Общественные консультативные органы и общественное управленческое консультирование в системе способов взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества»* охватывает один из наиболее характерных, наиболее универсальных и активно развивающихся в современный период способов взаимодействия институтов гражданского общества и органов исполнительной власти. Данный способ одновременно представляет собой организационно-правовую форму (формы) взаимодействия, которая может использоваться в механизме реализации прочих способов.

Источники, непосредственно определяющие правовой режим отношений гражданского общества и органов исполнительной власти, можно разделить на четыре основные группы: 1) Конституция РФ; 2) правовые акты, относящиеся к деятельности институтов гражданского общества, определяющие правовой статус субъектов во взаимоотношениях граждан, общественных объединений и прочих субъектов гражданского общества с органами исполнительной власти, а также закрепляющие вопросы организационно-правовых форм соответствующих субъектов гражданского общества, порядок их организации и функционирования; 3) правовые акты, относящиеся к вопросам установления компетенции органов исполнительной власти в части вопросов взаимодействия с институтами гражданского общества; 4) прочие нормативно-правовые акты, регулирующие отдельные стороны взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества.

В работе на основе анализа большого количества региональных правовых актов делается вывод о том, что общепринятая практика, универсальные подходы в области организации общественных палат на территории субъектов РФ отсутствуют. Муниципальный уровень законодательства еще более произвольно определяет вопросы взаимодействия органов публичного управления и

представителей гражданского общества. Единые стандарты в области муниципального нормотворчества по данному вопросу пока не сложились.

Консультативные и совещательные органы в системе исполнительной власти следует подразделять по нескольким основаниям.

Во-первых, по своему содержанию функциональной компетенции и ее целевому назначению, а также степени интегрированности в структуру исполнительной власти они должны разделяться на следующие группы:

1) внутренние рабочие органы (межведомственные и ведомственные комитеты, комиссии, совещания), в которых представители общественных кругов участвуют с правом совещательного голоса как эксперты. Цель создания этих органов не предполагает взаимодействие органов власти и представителей общественности, выработку общих подходов и согласование позиций, общественный контроль, выяснение мнения представителей общественности;

2) внешние консультативно-совещательные органы, не включаемые в структуру исполнительной власти, в рабочие структуры конкретного аппарата, направленные на взаимодействие общества и исполнительной власти и являющиеся способом уведомления, согласования (одобрения) или разрешения (санкционирования) со стороны общества тех или иных решений органов исполнительной власти. Цель этих органов состоит в согласовании позиций государства и общества по тому или иному вопросу.

Проведенное исследование дает основание полагать, что понятие «консультативно-совещательный орган» в административно-правовой науке может использоваться в двух значениях: 1) для характеристики структуры органа исполнительной власти или межведомственного взаимодействия органов системы исполнительной власти; 2) для определения одной из организационно-правовых форм взаимодействия органов исполнительной власти и представителей гражданского общества. Для обеспечения понятийной и терминологической чистоты в данном вопросе с учетом прикладных задач юридической техники, диссертант предлагает единообразное закрепление (унификацию) на предмет употребления в законодательстве двух терминов: «координационно-совещательные межведом-

ственные и внутриведомственные органы» и «общественные консультативные советы».

Управленческое консультирование в рамках внутренних консультативно-координационных органов может выступать составной частью их деятельности и поощряется действующим законодательством, однако, оно не обязательно во всех случаях создания подобных органов.

Управленческое консультирование в рамках деятельности общественных советов обязательно как неотъемлемая часть их деятельности, предназначено для цели легитимации действий и решений органов исполнительной власти со стороны гражданского общества, синхронизации и согласования позиций власти и общества по широкому спектру вопросов.

Помимо приведенных оснований дифференциации, в зависимости от вида органов, при которых создаются консультативно-совещательные органы, последние также можно разделить на создаваемые при органах государственной власти общей компетенции и на ведомственном уровне, а также на территориальные и общедофедеральные.

Финансовое, организационно-правовое и административное положение аппарата Общественной палаты и аналогичных органов консультативной «власти» противоречиво и нуждается в корректировке. Известно, что контроль обязывает к разграничению данной функции с другими направлениями деятельности, в том числе в организационном аспекте. Поэтому выглядит нецелесообразным и непоследовательным положение административного органа Общественной палаты — Аппарата, закрепленное в Законе и других нормативно-правовых актах. Предлагается внести изменения в ст. 57 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации», предусмотрев временный порядок действия норм, определяющих правовой статус административного органа Общественной палаты на срок 5 лет — до момента завершения организационных мероприятий, связанных со становлением и развитием данного субъекта гражданского общества.

Консультативные советы получили широкое распространение и самой главной задачей в дальнейшем развитии их правового положения является закрепление паритетного принципа. Это означает, во-первых, что участие в работе данных органов не должно выходить за рамки паритетного представительства и стремиться к преобладанию представителей гражданского общества над представителями власти. Во-вторых, необходимо обеспечить паритет в согласовании позиций гражданского общества и власти, невозможность преобладания, фактического и юридического приоритета позиции одной из сторон, предопределяющего решения общественного органа извне, исключить предопределенную возможность давления при обсуждении и принятии совместных решений. Представляется, что принцип паритета будет постепенно выводить общественные советы и управленческое консультирование из-под опеки органов исполнительной власти.

В диссертации формулируются признаки, научное определение управленческого консультирования, которое осуществляется в рамках двух организационно-правовых форм. Высказывается ряд предложений, направленных на повышение эффективности управленческого консультирования.

В третьем параграфе *«Дополнительные способы сотрудничества как многостороннее взаимодействие органов исполнительной власти и гражданского общества»* рассматриваются научно-правовые проблемы в сфере реализации таких способов, как переговоры и посредничество; совместные акции и публичные мероприятия; совместное обсуждение, выработка и участие в принятии нормативно-правовых актов и управленческих решений, а также принятие рекомендательных актов (заявлений, хартий, деклараций).

Публичное (совместное) обсуждение, выработка и принятие нормативно-правовых актов и управленческих решений, а также рекомендательных актов (заявлений, хартий, деклараций) должны рассматриваться как самостоятельные способы вне рамок управленческого консультирования. При этом цели этих способов взаимодействия отчасти совпадают, что делает их чрезвычайно близкими, родственными по содержанию и формам организации.

При всех отличительных особенностях все же подчеркнем, что указанный способ предполагает управленческое консультирование или его элементы как составную часть обсуждения, выработки и принятия правовых актов. На этом основании в определенном объеме (не полностью) эти способы могут пересекаться, что дает основание под определенным углом и в определенном (меньшем) объеме рассматривать публичное (совместное) обсуждение, выработку и принятие нормативно-правовых актов и управленческих решений, а также рекомендательных актов: заявлений, хартий, деклараций как управленческое консультирование. То же самое, за исключением неправовых способов взаимодействия, таких как акции и мероприятия, относится и к прочим формам сотрудничества: переговорам, посредничеству.

«Публичное обсуждение» — форма предварительной легитимации решений государственных и муниципальных органов. Указанное значение не охватывают пока еще одну форму деятельности — совместное обсуждение в рамках общественных консультативных органов проектов решений: законопроектов, проектов нормативно-правовых и прочих правовых актов органами исполнительной власти и представителями гражданского общества. Пока лишь используются понятия «общественные слушания» и «общественная экспертиза проектов нормативно-правовых актов». Представляется, что значение общественной экспертизы может быть только усилено путем придания ей более легитимного статуса на основе института публичных обсуждений — частной разновидности общественных слушаний. При этом условием публичных обсуждений в рамках общественных консультативных советов должно быть предусмотрено приглашение разработчиков проектов правовых актов и представителей органов государства.

Законодательство предусматривает довольно широкий перечень прав субъектов гражданского общества в части осуществления возможности участия в правотворческой деятельности. Во-первых, такая возможность исходит из обращения к субъектам законодательной инициативы. Во-вторых, в законодательстве определены случаи участия представителей гражданского общества в

осуществлении правотворческой функции непосредственно в форме правотворческой инициативы или путем включения соответствующих представителей структур гражданского общества в различные рабочие группы и комиссии государственных органов. В третьих, это обсуждение правотворческих инициатив общественными палатами и прочими органами общественного консультирования с участием в работе данных органов субъектов административной власти.

Публичное (совместное) обсуждение, выработка и принятие нормативно-правовых актов и управленческих решений, а также рекомендательных актов (заявлений, хартий, деклараций) — способ взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества, для которого характерны нацеленность на создание и принятие проектов соответствующих актов, отражающих консолидированную позицию сторон взаимодействия, наличие разнообразных организационных форм, как предполагающих представительство сторон взаимодействия, так и не предполагающих (консультативные советы, общественные слушания, удаленные способы публичного обсуждения с использованием информационных и телекоммуникационных систем и технологий), необходимость участия, в зависимости от стадии издания правовых актов и степени взаимодействия максимально широкого круга представителей общественности, граждан, субъектов системы функционального представительства, а также привлечения экспертов.

Переговоры и посредничество в качестве способа взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества можно определить как форму, направленную на обеспечение непосредственного взаимодействия для решения сложных и оперативных вопросов в сфере государственного управления, согласования позиций сторон, если предварительная их проработка затруднена, прочие способы взаимодействия малопригодны для предотвращения правового спора участников административных правоотношений, а также для досудебного урегулирования возникающих правовых споров, пред-

полагающую в необходимых случаях взаимодействие с использованием органов исполнительной власти в качестве третьей стороны.

Проведение совместных (субъектов исполнительной власти и представителей гражданского общества) общественных акций и публичных мероприятий рассматривается как неправовая форма взаимодействия указанных субъектов, основная цель которой состоит в поддержке и популяризации действий власти, в прямом диалоге как форме моральной ответственности перед населением и одновременно развитию начал непосредственной демократии в работе исполнительной власти.

В *заключении* формулируются основные выводы диссертационного исследования, имеющие как теоретическое, так и практическое значение. Особое место занимает инициатива о принятии федерального закона по этим вопросам, а также проект структуры Федерального закона «О взаимодействии граждан и их объединений с государственными органами и администрацией государственных и муниципальных организаций».

**По теме диссертационного исследования
автором опубликованы следующие работы:**

*Научные статьи, опубликованные в изданиях,
рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:*

1. *Науменко Е.С.* Взаимодействие исполнительных органов государственной власти и институтов гражданского общества: понятие и организационно-правовые способы // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. № 2. С. 49–54 (0,5 п. л.).

2. *Науменко Е.С.* Совершенствование административно-правовой основы управленческого взаимодействия как потребность формирующегося граждан-

ского общества // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов: Саратовский филиал Института государства и права РАН, 2010. № 2. С. 215–217 (0,2 п. л.).

Статьи, опубликованные в иных изданиях:

3. *Науменко Е.С.* О некоторых вопросах административно-правовой доктрины в сфере взаимодействия институтов гражданского общества и государства // Доктрина права. Тамбов: ГОУ ВПО «Тамбовский государственный университет», 2009. № 3. С. 67–73 (0,4 п. л.).

4. *Науменко Е.С.* Обеспечение взаимодействия исполнительной власти и институтов гражданского общества как важнейшая потребность развития публичного права // Правовая политика в сфере публичного права: проблемы и пути решения / под ред. М.П. Петрова, Р.В. Пузикова. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2010. С. 123–149 (1,2 п. л.).

5. *Петров М.П., Науменко Е.С.* Федеральный закон о взаимодействии государства и институтов гражданского общества в системе мер по совершенствованию конституционного и административного законодательства // Актуальные проблемы нормотворчества: сборник статей (по материалам Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 10-летию Института законодательства ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» (Саратов, 6 октября 2009 г.) / [редкол.: А.С. Ландо (отв. ред.) и др.]; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 190–193 (0,3 п. л.).

6. *Науменко Е.С.* Правовые способы управленческого взаимодействия гражданского общества и государства // Правовые основы формирования гражданского общества в современной России: сборник научных трудов по материалам Всероссийского научно-практического круглого стола / под общ. ред. А.В. Малько и К.А. Струсь. Пятигорск: Пятигорский государственный лингвистический университет, 2010. С. 100–108 (0,4 п. л.).