

В.К. Дмитриев,
советник Президента Ленинградского регионального
отделения ВПА Международной
полицейской ассоциации,
кандидат юридических наук

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК АТРИБУТ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА: КОНСТИТУЦИОННЫЙ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АСПЕКТЫ

Конституционная декларация, провозгласившая Российскую Федерацию демократическим правовым государством (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ 1993 г.¹) требует от современной российской юридической науки выработки научно обоснованного, системного комплекса мер, плана мероприятий, «дорожных карт», позволяющих «материализовать» указанную норму в практике конституционного строительства и публичного управления. Несмотря на тот факт, что концепция правового государства и ее отдельные аспекты неоднократно выступали в качестве тем серьезных (диссертационных, монографических) исследований (в основном теоретико-правовых), как представляется, юридическая наука находится в процессе поиска оптимального способа реализации концепции правового государства в жизни российского государства.

Глобализационные и интеграционные процессы современного мира, в которые неизбежно оказывается вовлеченной Российская Федерация, оказывают непосредственное влияние на доктрину права и правоприменительную практику². По прошествии последнего столетия значительно изменились многие важ-

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

² См.: Новиков А.Б., Дмитриев В.К. Реализация конституционной модели правового государства в условиях интеграционных процессов // Проблемы гармонизации законодательных механизмов обеспечения безопасности личности, общества и государства на евразийском пространстве: Сборник научных статей (из материалов Международной научно-практической конференции в рамках Евразийского научного форума «Интеграционные процессы на евразийском пространстве: успехи, проблемы, перспективы». Санкт-Петербург, 28-29 ноября 2013 г.) / Науч. ред. А.Е. Шилова. – СПб: МИЭП, 2013. – С. 178-182; Новиков А.Б. Идеология менеджмента качества в концепции административной реформы: Монография. – СПб: Изд-во Инфо-да, 2009.

нейшие правовые институты, составляющие основу конституционного строя демократических правовых государств. Это, в частности, категория «национальный суверенитет», условность которой проявляется все более и более отчетливо; этому же тренду подвержен институт прав человека, который за несколько прошедших десятилетий приобрел глобальное значение и не может быть вписан в национальные границы того или иного государства. Никакое проявление нарушения прав человека сегодня не может быть обосновано «национальными особенностями» государства.

Конституционное право не находится в стороне от трансформации ряда классических правовых институтов, остававшихся неизменными либо практически неизменными в течение продолжительного периода времени³. Именно XX век становится эпохой появления новых прав человека, обусловленных информатизацией мирового сообщества – права на информацию, ряда экологических прав человека и др. Временные политические и иного рода проблемы, противоречия и разногласия не способны оказать изолирующее влияние на развитие российской правовой системы и в итоге на вовлеченность нашего государства в общемировые глобальные процессы.

Все вышеописанное требует нового типа конституционного типа управления государством, которое учитывало бы как наилучшие стороны классической доктрины юридической науки, так и новеллы последнего времени, и собственно правовые, и технологические, экономические в их контексте.

Недостаточно, пусть даже и на конституционном уровне, провозгласить правовую государственность и ее основные принципы. Подобная конституционная норма должна быть прямым руководством к действию в конституцион-

³ См.: Дмитриев В.К. Некоторые проблемы современной российской конституционной модели в контексте правовой государственности // Правовая политика современной России: реалии и перспективы: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 95-летию Юридического института Иркутского государственного университета. – Иркутск: Издательство ИГУ, 2013. – С. 82-85; Дмитриев В.К. Развитие местное самоуправление как атрибут правового государства // Современные проблемы организации и деятельности публичной власти: сб. науч. тр. по матер. международной научно-практической конференции, посвящ. 50-летию образования кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «СГЮА» (Саратов, 10 июня 2014 г.). – Саратов: «ИП Коваль Ю.В.», 2014. – С. 109-112.

ном и общественном строительстве, государственном и муниципальном управлении.

Для этого нами предлагается новый тип конституционного управления в конструкции авторской модели глобального правового государства - *правовое публичное управление*. Как следует из его названия, этот тип управления образует связку «правовое государство» - «правовое публичное управление» (атрибут) по аналогии со связкой «государство» - «аппарат публичной власти» (атрибут).

Под правовым публичным управлением предлагаем понимать конституционный способ осуществления государственной власти на основании правового закона с целью реализации государственных задач, в конечном итоге имеющих своей целью защиту высшей конституционной ценности – человека, его прав и свобод.

В понятии «правовое публичное управление» при внимательном рассмотрении обнаруживается свойство междисциплинарности, поскольку данная категория аккумулирует ряд базовых положений науки конституционного права и науки административного права, одновременно интегрируя их в систему, которую возможно воплотить в практике государственного строительства. Правовая доктрина логично трансформируется в общественную (правовую) реальность, избавляясь от недостатков «чистой» теоретической модели, которая может быть оторвана от реалий современного конституционализма и особенностей управления государством в глобальную эпоху.

Правовое публичное управление становится дополнительной конституционной гарантией реальности декларации верховного характера ценности прав человека и отвечает высоким международным стандартам обеспечения прав человека. Эти обязательства приняты на себя Российской Федерацией подписанием базовых международных договоров по правам человека и нормой ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации о приоритетном характере норм международного права и их прямом действии в случае выявления противоречащей им нормы национального российского законодательства. Это конституционное

положение служит одним из важнейших оснований теории правового публичного управления.

При упоминании указанной конституционной нормы невозможно не возразить ряду лиц, полагающих, что приоритет норм международного права «таит в себе» некую угрозу российскому суверенитету и суверенному публичному управлению. Норма ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации предполагает приоритет во-первых, общепризнанных норм международного права, а во-вторых, по сути своей, тех, которые закреплены в ратифицированных Российской Федерацией международных договорах. Очевидно, такие договоры предварительно рассматривались на предмет конституционности. И тем более никто не отменял институт конституционного контроля, осуществляемого Конституционным Судом Российской Федерации. Исходя из сказанного, можно констатировать отсутствие каких-либо правовых оснований для подобных опасений.

Реализованное правовое публичное управление характеризуют как минимум следующие основные свойства (характеристики):

- признание верховного характера законодательной власти, осуществляемой лицами, имеющими вотум общественного доверия;
- опора на демократически сформированные органы государственной власти, причем значительное место в этой системе отдается коллективным органам власти;
- систематическая реализация принятия важнейших решений, имеющих общегосударственное значение, на основании акта прямой демократии – референдума (как в настоящее время это имеет место в Швейцарии);
- обеспечение транспарентности деятельности аппарата публичной власти, формирование систем «электронного государства», «электронного правительства», «электронного порядка предоставления государственных услуг»⁴;

⁴ Дмитриев В.К. Концепция информационного правового государства // Материалы Международной научно-практической конференции «21 век: фундаментальная наука и технологии» (Москва, 23-24 января 2014 г.). В 3 т. Т. 1 / 21 century: Fundamental science and technology III. Vol. 1. – North Charleston (SC, USA): Create Space, 2014. - С. 264-266.

- приоритет сервисных отношений между государством и его гражданами; функция поддержания правопорядка, оставаясь важной для государства, все же отходит на второй план («поле» этой функции сокращается до минимально необходимого);

- сочетание обоснованного и эффективного экономического планирования и действия норм права в соответствующих отраслях;

- непосредственный учет правовой доктрины и «духа права» при издании нормативных правовых актов, прежде всего общегосударственного значения.

Перечисленные принципы неизбежно влияют на способы, формы, методы осуществления управленческой деятельности государства. Для правового государства, стремящегося к реализации на практике теории правового публичного управления, неизбежна трансформация суверенного типа управления в партисипативный.

С точки зрения науки конституционного права это означает, в первую очередь, реальный, а не декларативный, характер конституционных норм, закрепляющих право граждан России на участие в управлении делами государства. В Конституции Российской Федерации 1993 г. это следующие нормы: ст. 31 – право проведения митингов, демонстраций, шествий и пикетирования; ст. 32 – право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства; ч. 4 ст. 123 - право гражданина Российской Федерации на участие в отправлении правосудия в качестве присяжного заседателя.

Обеспечение вышеуказанных конституционных норм конкретными правовыми гарантиями, адекватными современному уровню развития конституционализма, становится не только правовой задачей, но и задачей по совершенствованию системы государственного управления и оптимизации соответствующих процессов.

Это позволяет решать комплексную проблему: а) совершенствование национальной системы законодательства, ликвидация пробелов в праве и противоречий правового регулирования, более эффективная защита человека, его прав и свобод, понимаемых как высшая конституционная ценность Российской

Федерации; б) формирование начальных основ эффективной инновационной экономики, логично выступающей экономическим базисом правового государства. Как нам представляется, в современных условиях затруднительно рассматривать категорию государственности исключительно с точки зрения юридической науки (как «чистую теорию»), не обращаясь к экономической теории и экономическим реалиям.

Участие граждан в управлении делами государства с точки зрения государственного управления в правовом государстве, тем не менее, имеет определенные границы, не допускающие искажения идеи народного представительства и права на управление делами государства до охлократии.

Во избежание последнего необходимо наличие адекватных правовых границ такого участия, особенно с учетом, что ее сущность в некотором смысле противоречит сущности административного права, предполагающего императивный метод правового регулирования (метод власти и подчинения), субординацию. Для административного права и государственного управления естественно наличие двух субъектов – управляющего (в лице государства и его органов) и управляемого (лиц, которые преимущественно имеют обязанность подчиняться действиям и решениям таких органов государственной власти, не противоречащих закону).

Каким же образом могут быть определены границы участия граждан в государственном управлении, каковы основные критерии их проведения? Если говорить о критериях ограничения участия, в первую очередь необходимо руководствоваться системным толкованием конституционных норм, устанавливающие правовые ситуации, в которых граждане Российской Федерации могут реализовать свое право на управление делами государства. Эти нормы до определенного предела могут толковаться расширительно (при определении «предела» расширительного толкования данных норм Конституции Российской Федерации предлагается учитывать решения и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека).

Границы участия граждан в государственном управлении определяются наличием тех сфер, где участие населения (или отдельно взятого гражданина) нецелесообразно, поскольку наносит ущерб безопасности самой личности и государства. Перечень подобных сфер должен быть прозрачным, и их количество не должно необоснованно и постоянно увеличиваться.

К числу сфер, где участие граждан исключается, можно назвать, например, осуществление оперативно-разыскной деятельности правоохранительными органами и иными органами государственной власти, международными правительственными организациями, имеющими соответствующие полномочия на проведение ОРД или отдельных ОРМ в соответствии с российским законодательством. Однако факт наличия сфер, исключающих участие граждан в реализации мероприятий, не должен означать исключения их правовой системы координат и тотальной бесконтрольности. Для осуществления эффективного правового контроля должна функционировать рациональная система органов государственного контроля и надзора, руководствующаяся в своей деятельности национальными правовыми нормами и общепризнанными нормами международного права.