

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОЛГОГРАДСКИЙ ФИЛИАЛ

На правах рукописи

Зайцев Максим Сергеевич

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ГРАЖДАН
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ
ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА**

12.00.02- конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор
Юсупов Виталий Андреевич

Волгоград 2014

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Понятие и конституционные основы права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства.....	16
Глава 2. Вопросы реализации конституционного права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства.....	59
2.1. Механизм и гарантии реализации права на участие в управлении делами государства.....	59
2.2. Участие в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей.....	78
Глава 3. Характеристика отдельных форм участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства	95
3.1. Право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.....	95
3.2. Право на участие в референдуме.....	120
3.3. Право на равный доступ к государственной и муниципальной службе.....	134
3.4. Право участвовать в отправлении правосудия. Право на обращения.....	161
Заключение.....	183
Список литературы.....	193
Приложения.....	215

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования. Основной закон нашего государства закрепил базовые принципы функционирования Российской Федерации как демократического федеративного правового государства, среди которых – принцип народовластия, отражающий сущностные черты республиканской формы правления. Полнота воплощения в жизнь положений данного конституционного принципа зависит от конкретных форм его реализации, от действенности механизма вовлечения граждан во все сферы государственной жизни.

Президент РФ В. В. Путин в послании Федеральному Собранию от 12.12.2013 отметил, что «Конституция соединила два базовых приоритета – высочайший статус прав, свобод граждан и сильное государство, – подчеркнув их взаимную обязанность – уважать и защищать друг друга. Убежден, конституционный каркас должен быть стабильным, и прежде всего это касается второй главы Конституции, которая определяет права и свободы человека и гражданина. Эти положения Основного Закона незыблемы»¹.

Президент обратил внимание на необходимость обеспечения поддержки растущего стремления граждан, представителей общественных и профессиональных объединений, политических партий, предпринимательского класса участвовать в жизни страны, на создание гражданам «реальной возможности принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни»². На необходимость развития народной инициативы, активности и самостоятельности российских граждан в современных сложных внешне-политических условиях говорил Президент и 4 декабря 2014 г.³ Тем самым

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 [Электронный ресурс] // Рос. газ. - № 282. - 2013. - 13 дек. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.04.2014).

² Там же.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014. [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/news/47173> (дата обращения 6.12.2014).

еще раз была актуализирована одна из приоритетных задач демократического государства – дальнейшее развитие институтов народовластия.

С принципом народовластия неразрывно связано право граждан на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции Российской Федерации). Указанное право обеспечивает реализацию данного принципа, в соответствии с которым граждане участвуют в принятии и осуществлении государственных решений, в формировании институтов власти, подготовке законопроектов, их обсуждении и т.д.

Рассматриваемое право выражается в различных возможностях граждан Российской Федерации участвовать в значимых процессах в сфере государственного управления. Эти возможности проявляют себя в праве участвовать в референдуме РФ, субъекта Российской Федерации и местном референдуме; в праве граждан на поступление на государственную службу либо на муниципальную службу, в праве граждан участвовать в избрании представительных и исполнительных органов государственной власти РФ и субъектов Российской Федерации, представительных органов и должностных лиц местного самоуправления, в праве на участие в отправлении правосудия, в праве на объединения и на собрания, митинги, пикетирования, шествия, на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, а также в реализации иных политических прав граждан.

Такой широкий спектр возможностей, закрепленных в Конституции Российской Федерации и конкретизированный в федеральных конституционных законах и федеральных законах, создает особый режим функционирования демократического государства, при котором гражданам гарантируется доступ к управлению государственными делами и принцип народовластия из абстрактной законодательной формулы приобретает реальные очертания.

При всей значимости права граждан на участие в управлении делами государства в механизме реализации принципа народовластия, в законодательстве отсутствует его легальная дефиниция. Нет единства среди ученых по установлению его сущностных черт, выявлению его правовой природы, компонентного состава, определению его места среди конституционно-правовых институтов.

Анализ конституционных установлений и положений федерального отраслевого законодательства, направленных на регулирование данного права, приводит к выводу о наличии противоречий и пробелов в нормативной регламентации указанного права, что создает определенные трудности в его реализации. Данное обстоятельство не может не настораживать в условиях, когда Президентом Российской Федерации четко обозначен курс на расширение политической активности граждан в участии управлении делами государства.

Потребность в осмыслении сущности права на участие граждан в управлении делами государства, выяснении особенностей функционирования его отдельных компонентов, определении его роли в укреплении демократических основ современного российского общества и предопределили актуальность предпринятого диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Вопросы реализации политических прав и свобод человека и гражданина всегда были в центре внимания науки конституционного права. Значимый вклад в разработку теоретических и практических аспектов указанной проблематики внесли работы видных отечественных ученых: С. А. Авакьяня, Ю. А. Агешина, П. В. Анисимова, М. В. Баглая, М. И. Байтина, В. Т. Кабышева, Д. А. Ковачева, Е. И. Козловой, Е. В. Колесникова, Г. Н. Комковой, Н. М. Кониная, В. Ф. Котка, Б. П. Кравцова, С. С. Кравчука, Э. Л. Кузьмина, О. Е. Кутафина, А. И. Лепешкина, В. М. Манохина, Н. И. Матузова, Г. С. Михайлова, А. А. Мишина, А. Г. Мурашина, В. И. Новоселова, Ф. М. Рудинского, Н. Г. Старовойтова, Б. А. Страшуна, И. Е. Фарбера, Б. С. Эбзеева, В. А. Юсупова.

Непосредственно вопросы реализации конституционных прав и свобод граждан, связанных с правом на участие в управлении делами государства достаточно подробно исследовались в трудах А. В. Алехичева, Ю. М. Алпатова, Г. В. Атаманчук, Е. Ю. Бархатовой, Н. С. Бондаря, А. Н. Борисова, Н. А. Бортниковой, В. В. Вискуловой, М. Т. Габдуалиева, С. Л. Игнатов, С. А. Казакова, В. В. Комаровой, Е. И. Колюшина, Н. М. Кониная,

О. Е. Кутафина, Л. В. Лазарева, И. В. Лагун, Д. В. Лафитского, Л. В. Лукьянчиковой, Ю. В. Малинкиной, В. А. Маршаловой, М. В. Масловской, Б. И. Осминина, Е. В. Осиночкиной, Г. Д. Садовниковой, А. А. Сергеева, Е. Ю. Суворовой, И. А. Стародубцевой, Т. С. Червенщук и других ученых.

Особо в контексте проблематики настоящего диссертационного исследования хотелось бы отметить значимость кандидатских диссертаций, подготовленных в разные годы такими авторами, как С. А. Кондратьев (Москва, 1999); Л. А. Ларина (Москва, 2003); М. М. Курячая (Москва, 2004); Ю. В. Романова (Челябинск, 2005); М. Т. Габдуалиев (Саратов, 2006); Г. Н. Носкова (Саратов, 2007); а также диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук: В. В. Пылина (С.-Петербург, 1999); А. Р. Еремина (Саратов, 2003); С. Ю. Фабричного (Москва, 2005); П. А. Астафичева (Москва, 2006); В. В. Комаровой «Высшее непосредственное выражение власти народа в Российской Федерации: проблемы теории и практики» (Москва, 2006); Е. С. Шугриной (Москва, 2008); В. А. Щепачева (Москва, 2014).

Теоретическим ориентиром в исследовании актуальных аспектов права граждан на участие в управлении делами государства послужили докторские диссертации С. А. Широбокова «Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации» (Екатеринбург, 2011) и М. А. Липчанской «Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование» (Саратов, 2012). Труды этих авторов заложили основы современного представления о конституционном праве граждан на участие в управлении делами государства.

Тем не менее, некоторые вопросы правовой природы, содержания и реализации данного права все же остаются не в полной мере исследованными и нуждаются в комплексном подходе к их изучению с позиций действующего нормативного регулирования.

Объектом исследования выступает комплекс правоотношений, возни-

кающих в процессе деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и граждан, направленной на реализацию конституционного права граждан на участие в управлении делами государства.

Предметом исследования является совокупность правовых норм, содержащихся в Конституции РФ, федеральных законах, нормативных правовых актах субъектов РФ и органов местного самоуправления, нормы международного права, регламентирующие осуществление права граждан на участие в управлении делами государства, а также доктринальные источники, связанные с объектом исследования.

Цель исследования заключается в том, чтобы сформировать представление о праве на участие в управлении делами государства, очертить круг проблем, возникающих в этой сфере, выработать предложения и рекомендации по оптимизации законодательства и совершенствованию практики реализации указанного права.

Цель исследования обусловила постановку и разрешение следующих **задач**:

- раскрыть правовую природу и компонентный состав права на участие в управлении делами государства;
- уяснить механизм реализации данного права;
- показать значение конституционного нормоконтроля в системе гарантий реализации указанного права;
- исследовать правовые основы доступа граждан к управлению делами государства;
- выявить недостатки в действующем законодательстве в вопросах регламентации данного права, проанализировать нарушения прав граждан в сфере управления делами государства и предложить пути их устранения;
- проанализировать отдельные права граждан, посредством которых осуществляется их участие в управлении делами государства;

– сформулировать комплекс законодательных новелл по совершенствованию нормативного регулирования отдельных компонентов указанного права.

Методологическую основу исследования составили всеобщий диалектический метод научного познания, позволяющий исследовать правовые явления в их развитии и взаимосвязи, а также общие и частные методы:

- системно-структурного анализа, который использовался при изучении компонентов многосоставного права граждан на участие в управлении делами государства, структуры принципа обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства;

- анализа и синтеза, примененный при исследовании сущности указанного права, при исследовании позиций ученых по ключевым проблемам темы диссертации;

- формально-юридический, использованный при анализе норм различных отраслей права, регулирующих отдельные аспекты реализации исследуемого права;

- исторический: при изучении становления и развития регламентации данного права в российском законодательстве;

- сравнительно-правовой, примененный при исследовании регулирования вопросов участия граждан в управлении государственными делами в зарубежном законодательстве;

- статистического анализа, который использовался при рассмотрении вопросов о явке электората на выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и выборы Президента Российской Федерации;

- социологического опроса, примененный для изучения мнения социально-активных граждан по вопросу реализации права на участие в управлении делами государства, и иные методы научного познания.

Комплексность предмета исследования обусловила применение междисциплинарного подхода, что потребовало изучения научных работ не только по теории конституционного права, но и по иным правовым наукам.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили классические и современные научные труды в области теории государства и права, философии права, конституционного, муниципального, административного права и других отраслевых юридических наук.

Нормативно-правовая основа исследования представлена общепризнанными нормами и принципами международного права, Конституцией Российской Федерации, рядом других действующих федеральных конституционных и федеральных законов Российской Федерации, законодательством субъектов Федерации, законами РФ, законами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами, судебными решениями, а также международно-правовыми актами.

Эмпирическую базу исследования составляют документы Европейского Суда по правам человека, решения Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, постановления Пленума Верховного Суда РФ, данные официальной статистики, размещенные в сети Интернет, данные собственного социологического исследования, проведенного среди 274 респондентов из 9 федеральных округов по вопросам реализации права на участие в управлении делами государства.

Научная новизна работы выражается в том, что она является комплексным монографическим исследованием проблем регламентации и практической реализации права граждан на участие в управлении делами государства в системе действующего нормативного регулирования. В работе впервые обозначается проблема существования конституционного принципа **обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства**, через призму которого исследуется собственно это право, его компонентный состав и механизм реализации.

Научная новизна работы отражается в положениях, выносимых на защиту:

1. При анализе природы права граждан на участие в управлении делами государства необходимо применять метод «концептуального углубления», раскрывая сущность первого, второго и третьего порядка.

В *узком смысле* данное право обладает признаками субъективного права, что позволяет рассматривать его как **сущность права** на участие в управлении делами государства **первого порядка**.

Если же анализировать это право *широком смысле* - налицо правовая конструкция, объединяющая в себе сложную структуру компонентов, которые в совокупности образуют многосоставное право граждан на участие в управлении делами государства (**сущность права второго порядка**). Указанное право в широком смысле является компонентом структуры **конституционного принципа обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства**.

2. *Принцип обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства – это конституционный принцип, заключающийся в предоставлении гражданам Российской Федерации комплекса политических прав, с помощью которых они могут проявлять активность и влиять на государственную политику в различных сферах жизни государства и общества, и одновременно возлагающий на государство, его органы и должностных лиц, обязанности по обеспечению практической реализации данных прав.*

Выделяемый принцип является самостоятельной нормативной идеей, которую следует отграничивать от принципа народовластия по *субъектному и объектному аспектам*.

3. Авторская дефиниция права граждан на участие в управлении делами государства, под которым понимается *закрепленная в Конституции РФ и конкретизированная в федеральных конституционных и федеральных законах, а также иных нормативных актах возможность граждан про-*

являть активность в принятии и осуществлении государственных решений непосредственно или через свободно выбранных представителей и тем самым влиять на политику государства или реализацию важных государственных функций в различных сферах государственной деятельности путем участия в избирательном, законодательном, судебном и управленческом процессах, путем обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, участия в общественных объединениях, мирных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях.

4. Авторская концепция механизма реализации многосоставного права на участие в управлении делами государства, включающая в себя следующие положения:

- особенностью реализации данного права выступает то обстоятельство, что **субъектом рассматриваемого права выступает отдельный гражданин (индивидуальный субъект)**, а не коллективный субъект – народ, как совокупность проживающих на территории Российской Федерации ее граждан;

- объективную сторону правомерного поведения в ходе реализации анализируемого права образуют соответствующие правовым предписаниям или не противоречащие им действие или бездействие субъекта данного. При этом **бездействие в ряде случаев может быть своеобразным проявлением политической активности гражданина** (например, бойкотирование выборов в знак протеста);

- дифференциация субъектов права и их правосубъектности в зависимости от степени воздействия реализации компонентов права на общее состояние управления делами государства;

- классификация конституционных норм, закрепляющих политические права и свободы, направленные на обеспечение анализируемого права, на 2 группы: 1) нормы, непосредственно определяющие возможность реализа-

ции данного права; 2) нормы опосредованно определяющие возможность реализации указанного права;

- для характеристики реализации гражданами политических прав непосредственно или с помощью своих представителей (**к прямой и представительной демократии**) предлагается употреблять термин «способ», который раскрывает метод, образ действий субъектов этих прав. «Форма» же в рассматриваемом случае определяет конкретное содержание права, установленное нормами Конституции РФ и соответствующих законов;

- классификация форм реализации непосредственного участия граждан в управлении делами государства и форм реализации данного права через своих представителей;

- право на обращение, являясь одним из субъективных прав, входящих в состав права граждан на участие в управлении делами государства, одновременно выступает одним из **средств, гарантирующих осуществление права граждан на участие в управлении делами государства в механизме реализации принципа обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства.**

5. Особое значение в системе гарантий надлежащей реализации рассматриваемого права имеет конституционный нормоконтроль, осуществляемый Конституционным судом РФ, который не только выступает в качестве «негативного законодателя», признавая не соответствующими Конституции РФ некоторые нормы, но и создает принципиально новое нормативное регулирование. Представляется, что с точки зрения эффективного функционирования механизма обеспечения реализации права на участие в управлении делами государства такой способ ликвидации лакун и противоречий в праве вполне приемлем.

6. *В ходе избирательного процесса* осуществляется формирование народного представительства посредством совершения субъектами избирательного права определенных действий либо бездействия, что порождают **пассивную протестную форму реализации избирательного права** или **ак-**

тивную протестную форму, отражающую протестные настроения определенной политически активной части общества. Голосование «против всех кандидатов» («против всех списков кандидатов»), равно как и порча бюллетеней, с точки зрения конституционного права вполне правомерны – это способ реализации своего избирательного права электоратом, проявления им политической активности.

Законодатель отдал регулирование вопроса о включении графы «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов») в бюллетени на усмотрение субъекта Российской Федерации, что, как представляется, ставит граждан РФ, проживающих в различных регионах, в неравные условия при реализации своего права на участие в управлении делами государства в форме активного избирательного права. С учетом вышеизложенного, полагаем необходимым исключить из новой редакции п. 8 ст. 63 Федерального закона № 67-ФЗ два последних предложения, закрепляющих регламентацию этого вопроса законом субъекта Российской Федерации.

7. Право замещать государственную должность в системе субъективных политических прав имеет не меньшее значение для реализации принципа обеспечения права на участие граждан в управлении делами государства, чем право на равный доступ к государственной службе, тем более, что степень воздействия на государственную политику у лица, замещающего государственную должность (особенно на уровне Российской Федерации) гораздо выше, чем у лица, замещающего должность государственной службы. В правовом демократическом государстве должно быть гарантировано право гражданам, соответствующим установленным федеральным законодательством требованиям, занимать государственные должности. Представляется, что необходимо **разработать на федеральном уровне закон, который бы содержал государственные стандарты осуществления полномочий лицами, замещающими государственные должности, с закреплением общих и специальных квалификационных требований, как это сделано для государственных служащих.**

8. Разработанный автором комплекс законодательных новелл, направленных на оптимизацию:

- конституционной регламентации компонентов анализируемого права – в виде дополнения содержания ч. 4 ст. 32 Конституции РФ;
- законодательства о выборах и референдуме – в виде изменения содержания п. 8 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ;
- отраслевого регулирования государственной и муниципальной службы, службы граждан на государственных должностях - в виде дополнения новым пунктом 10 части 1 ст. 13, новым пунктом 3.1 части 1 ст. 14 и новой частью 2.2 ст. 14 Федерального закона № 25-ФЗ от 02.03.2007; новой частью 2.1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ от 27.07.2004;
- участия граждан в отправлении правосудия в качестве присяжных заседателей – в виде изменения содержания части 2 ст. 2 Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования заключается в том, что научные выводы и положения могут быть использованы в законотворческой деятельности, направленной на совершенствование регулирования отдельных компонентов права на участие в управлении делами государства, в практической деятельности государственных и органов местного самоуправления по обеспечению доступа граждан к управлению делами государства, в дальнейшей научно-исследовательской работе в данной сфере, при преподавании курса «Конституционное право Российской Федерации», «Муниципальное право Российской Федерации».

Апробация результатов диссертационного исследования.

Основные результаты работы докладывались на заседании кафедры конституционного и административного права Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», где осуществлялась подготовка диссертации. Автором по теме диссертационного исследования опубликовано 14 статей: четыре в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки

РФ, одна – в зарубежном издании. Ряд теоретических аспектов, исследованных в диссертации, нашли свое отражение в тезисах выступлений на научно-представительских мероприятиях различного уровня: 6 международных, 1 всероссийской и 3 региональных конференциях.

Результаты диссертационного исследования внедрены в практическую деятельность Волгоградской областной Думы (акт от 1 декабря 2014 г.) и учебный процесс Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (акт от 21 ноября 2014 г.).

Структура работы обусловлена логикой диссертационного исследования и включает: введение, три главы, в составе которых шесть параграфов (одна глава без деления на параграфы), заключение, список используемой литературы и приложения.

Глава 1. Понятие и конституционные основы права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства

В одном из своих решений Конституционный Суд РФ подчеркнул, что нормы законов должны быть формально определенными, точными, четкими и ясными, не допускающими чрезмерно широкого толкования регламентированных в законах ограничений и, следовательно, произвольного их применения¹.

Данная правовая позиция Конституционного Суда РФ актуальна не только для норм, закрепляющих пределы и процедуры правоограничений, но и для законодательных предписаний, фиксирующих основные права и свободы человека и гражданина. Безупречность нормативной регламентации прав, предельная ясность их формулировки – вот залог эффективности механизма их реализации конкретными субъектами правоотношений.

В настоящее время в законодательстве отсутствует четкое определение понятия «право на участие в управлении делами государства», между тем, оно является одним из важнейших конституционных прав граждан в Российской Федерации. Правовая природа данного конституционного установления в различные периоды развития науки конституционного права вызывала интерес у многих исследователей.

Если придерживаться «узкого подхода» при определении сферы применения этого права, то можно, конечно, ограничиться установлениями ч. 1 ст. 32 Конституции РФ, трактуя их исключительно в контексте непосредственного участия гражданина в управлении делами государства либо участия в этом процессе через своих представителей, - то есть рассматривать

¹ См. п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова.» // СЗ РФ. – 03.11.2003. – № 44. – Ст. 4358.

данное право через призму формы его реализации (непосредственной или опосредованной)¹.

Однако дальнейший анализ положений ст. 32 и ст. 33 Конституции РФ приводит к выводу, что рассматриваемое право нельзя ограничивать только установлениями ч. 1 ст. 32. И хотя некоторые комментаторы Конституции РФ отмечают, что обычно непосредственное участие граждан в управлении делами государства выражается в виде участия в выборах и референдумах², тем не менее, и они склонны шире трактовать это право. Например, в более позднем издании Комментария к Конституции РФ эти авторы подчеркивают, что в содержание указанного права входят и другие компоненты, обозначенные в ч. ч. 2 - 5 ст. 32 Конституции РФ³.

А. Н. Головистикова наряду с участием в выборах и референдумах относит к непосредственному участию граждан в управлении делами государства и случаи замещения ими должностей государственной службы⁴. На это обстоятельство указывает и Д. А. Абезин, анализируя формирование кадрового резерва государственной гражданской службы на конкурсной основе⁵.

В некоторых комментариях это право определяется через реализацию принципа народовластия, и его содержание раскрывается через конкретные

¹ Так, авторами Комментария к Конституции Российской Федерации под редакцией Л. В. Лазарева право на участие в управлении делами государства рассматривается исключительно как право, закрепленное в ч. 1 ст. 32 Конституции РФ – без единства с компонентами, обозначенными в остальных частях ст. 32 (см.: Комментарий к Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс] / под общ. ред. Л. В. Лазарева. – М.: ООО «Новая правовая культура», 2009. URL: http://constitution.garant.ru/science-work/comment/5366634/chapter/2/#block_55 (дата обращения 12.07.2014).

² См.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) [Электронный ресурс] / под ред. Ю. А. Дмитриева. – М.: Юстицинформ, 2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.08.2014).

³ См.: Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) [Электронный ресурс] / под ред. Ю. А. Дмитриева. – Москва: Деловой двор, 2009. URL: http://base.garant.ru/5697462/2/#block_2000 (дата обращения 12.07.2014).

⁴ Там же. – Комментарий к ст. 32 Конституции РФ.

⁵ Абезин Д. А. Правовое регулирование кадрового резерва на государственной гражданской службе: состояние и перспективы развития / Д.А. Абезин // Научный вестник ВАГС. - Юриспруденция. - 1 / 3 / 2010. - С. 114.

формы его осуществления¹, и далее - идет перечень соответствующих прав граждан. Но этот тезис проблематично отнести к определению ввиду его чрезмерной краткости, не позволяющей раскрыть полностью сущность данного права.

В научной литературе можно встретить дефиниции формального характера, не содержащие важнейшие понятиеобразующие признаки рассматриваемого права.

Так, А. А. Татарова определяет это право через вид и меру возможного поведения гражданина (совместно с другими гражданами) по управлению делами государства². Данная дефиниция составлена с нарушением требований логики - определяемое понятие раскрывается через самое себя. Сущность участия в публичной деятельности не разъясняется, автор ограничивается указанием на «обезличенные» «предусмотренным законодательством формы участия в публичной деятельности».

Попытку дать определение рассматриваемого права через его двойственную природу предпринимал С. А. Кондратьев, который формулировал дефиницию рассматриваемого права как принципа, лежащего в основе отношений между государством и гражданином в демократическом государстве, а с другой – видел в этом праве сумму субъективных прав, выраженных в конкретных правомочиях, посредством которых реализуется право собственно «право на участие»³.

Основной тезис данного определения – что данное право одновременно является и принципом⁴ и суммой субъективных прав¹ - позволяет раскрыть

¹ См.: Братановский С. Н., Костькова О. В. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения 12.12.2012).

² См.: Татарова А. А. Право на управление делами государства / А. А. Татарова // Конституционное и муниципальное право. - 2008. - № 4. - С. 66.

³ См.: Кондратьев С. А. Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства: дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Кондратьев. - М., 1999. - С. 5-6.

⁴ Идея о том, что право граждан на участие в управлении государственными и общественными делами не является конституционным субъективным правом, а представляет

сущность данного явления с разных сторон, что представляется интересным и перспективным. Однако дальнейший анализ указанного определения показывает его описательный, «сборный» характер, приводящий к «загромождению» дефиниции лишней текстовой информацией. При этом перечень компонентов исследуемого права является неполным и неточным с точки зрения терминологии (например, автор ошибочно ассоциирует право на занятие государственной должности с правом на равный доступ к государственной службе).

Сама нормативная конструкция рассматриваемого положения («Граждане Российской Федерации имеют право»), «география» его размещения в тексте Основного закона страны (глава 2 «Права и свободы человека и гражданина») указывают на то, что речь идет о конституционном праве российских граждан.

Однако детальный анализ содержания этого права приводит С. А. Кондратьева к выводу о том, что если его рассматривать как отдельное субъективное право граждан, то возникают трудности с определением его основных составляющих - то есть конкретных правомочий. При этом, подчеркивает данный автор, если основными правомочиями признавать отдельные политические права и свободы граждан, то самостоятельного значения данное право не имеет². А если посчитать, что данное право включает в себя все политические права, превращая их, по сути, в формы осуществления этого права, то

собой основополагающий принцип взаимоотношений между демократическим государством и гражданином была развита ранее в работах Н. И. Новоселова и И. Н. Струцкой (см.: Новоселов Н. И. Участие граждан в управлении государственными и общественными делами / Н. И. Новоселов. - М., 1985. - С. 3; Струцкая И. Н. Конституционное право граждан на обращение с предложениями и критическими замечаниями: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. Н. Струцкая. - Свердловск, 1989. - С. 4).

¹ Идея двойственной природы рассматриваемого права ранее была отражена в Комментариях к Конституции Российской Федерации. (См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. - М., 2003. Цит. по: Комарова В.В. Конституционно-правовые принципы народовластия в России [Электронный ресурс] / В. В. Комарова // Законодательство и экономика. - 2005. - № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.08.2012)).

² См.: Кондратьев С. А. Указ. соч. - С. 25.

все политические права и свободы граждан утрачивают значение «неотъемлемых» и «основополагающих»¹, резюмирует данный автор.

Тем не менее, авторы комментария к Конституции Российской Федерации под редакцией В. Д. Зорькина утверждают, что закрепленное в ч. 1 ст. 32 Конституции РФ право реализуется через собственные правомочия, отличными от составляющих его комплексное содержание родовых конституционных правомочий граждан. Например, право на коллективное участие в выборах, опосредованное членством в политической партии². В обоснование своего тезиса авторы приводят правовые позиции Конституционного Суда РФ, сформулированные в постановлении от 16.07.2007 № 11-П³.

С этой точки зрения можно утверждать, что рассматриваемое право предстает в двух смыслах: узком (придаваемым ему комментаторами в вышеприведенной цитате) и в **широком** – как комплексное право, слагаемое всех политических прав, с помощью которых граждане воздействуют на управленческие процессы в государстве.

При этом в **узком смысле** данное право обладает признаками субъективных прав, которые детально исследованы специалистами в области общей теории права⁴. Это **сущность права** на участие в управлении делами государства **первого порядка**. Ведь согласно тенденции «концептуального углубления», право, как феномен, его отдельные компоненты можно изучать, углубляясь от сущности первого порядка – к сущности второго порядка, и так далее.

¹ См.: Кондратьев С. А. Указ. соч. - С. 26.

² См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). [Электронный ресурс]. - 2-е изд., пересм. / под ред. В. Д. Зорькина. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 2.12.2013).

³ По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия - Российская партия коммунистов»: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. - № 5.

⁴ См.: Теория государства и права [Электронный ресурс] / Под. ред. С. С. Алексеева М.: Норма, 2005. URL: <http://www.juristlib.ru/getfile.php?id=524> (дата обращения 12.10.2012); Теория государства и права. Курс лекций [Электронный ресурс] / Под ред. Матузова Н. И., Малько А. В. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2001. URL: <http://www.juristlib.ru/getfile.php?id=702> (дата обращения 12.10.2012).

Если же рассматривать исследуемое право в *широком смысле* - наличие правовая конструкция, объединяющая в себе сложную структуру компонентов, которые в совокупности образуют многосоставное «право на участие», где в качестве составляющих системы предстают отдельные правомочия, посредством которых реализуются политические права граждан¹. Это – **сущность второго порядка**. Сущности последующих порядков отражают в себе в общем виде содержание сущности первого порядка, но при этом отличаются от нее большей глубиной, большим богатством содержания².

Можно двигаться и далее – углубляясь в **сущность третьего порядка**, в качестве которой, по нашему мнению, предстает институт народовластия, как совокупная воля политически активных граждан, воздействующих на различные управленческие процессы в государстве и обществе и реализацию важных государственных функций, осуществляющих власть непосредственно или через своих представителей.

Указанный философский подход находит свою реализацию в учении о правовых конструкциях. Так, профессор Д. А. Керимов подчеркивал их роль в объединении в единое целое понятий низшего порядка, в их группировке и упорядочивании вокруг наиболее высокой правовой абстракции, в процессе формирования новых правовых институтов. «Специфическая функция правовой конструкции в том и состоит, что ею логически связываются правовые нормы, статьи закона в органически единую правовую, законодательную систему»³. Данные рассуждения как нельзя лучше очерчивают сущность права граждан на участие в управлении делами государства **в широком смысле**, которое конкретизируется в системе норм, относящихся к различным отрас-

¹ Как систему, состоящую из отдельных форм участия граждан в управлении делами государства, рассматривает это комплексное право М. А. Липчанская (см.: *Липчанская М. А. Политико-правовые проблемы участия граждан в управлении делами государства в условиях модернизации российской государственности* / М. А. Липчанская // Матер. международ. Констит. Форума. – Саратов, 2010. – С. 212).

² *Иванов А. Н. Феномен многомерности права [Электронный ресурс].* / А. Н. Иванов. // *Философия и общество.* – 2008. – Выпуск № 1(49). URL: <http://www.socionauki.ru/journal/articles/130011/> (дата обращения 12.08.2014);

³ *Общая теория государства и права. Академический курс: в 2 т.* / под ред. проф. М. Н. Марченко. – М., 1998. – Т. 2. – С. 187.

лям отечественного права (конституционного, административного, муниципального, уголовно-процессуального, гражданского процессуального и т.д.).

При анализе сущности исследуемого нами права невозможно избежать высокой степени научного абстрагирования¹. Она необходима для того, чтобы определить глубинную сущность правового явления, основываясь на эмпирии, «восходить к рационально-абстрактному построению понятий, позволяющему выявить» его «сущностно-закономерные характеристики и качества», не воспринимаемые на эмпирическом уровне познания. Правовая абстракция отнюдь не оборачивается продуктом произвольного теоретизирования, а рождается на почве юридической практики, резюмирует, концентрирует, упорядочивает многосторонний опыт возникновения, действия и развития права», справедливо подчеркивает Д. А. Керимов².

Справедливости ради необходимо отметить, что С. А. Широбоков среди вариантов дефиниций права граждан на участие в управлении делами государства предлагает одно определение с использованием категорий «правовая конструкция» и «система принципов»³.

Но в данной дефиниции присутствует словосочетание «система принципов», через которое дается определение анализируемого нами права. А это право С. А. Широбоков также в ряде случаев называет конституционным

¹ Здесь весьма кстати привести рассуждение А. Михайлова о том, что право – это сконструированная действительность, что юристы работают со сконструированными ими абстракциями, т.е. довольно грубыми моделями, которые являют собой либо результат абстрагирования, либо спекуляции, идеализации, что все юридические конструкции функционируют не в антропологическом мире, а в мире абстракций (см.: Михайлов А. «Постклассические» атаки на современное правоведение: полемические размышления [Электронный ресурс]. / А. Михайлов. // Методология науки и правоведения. URL: http://blog.pravo.ru/blog/Methodology_of_science_and_jurisprudence/6450.html (дата обращения 1.04.2014).

² Керимов Д. А. Потенциал российского правоведения [Электронный ресурс] / Д. А. Керимов. // Социологические исследования. 1997. № 3. С. 3-13. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/810/870/1231/001.KERIMOV.pdf> (дата обращения 12.08.2014).

³ Широбоков С. А. Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук / С. А. Широбоков. - Екатеринбург, 2011. - С. 55.

принципом¹, что с точки зрения соотношения правовых категорий не совсем логично.

Последовательно анализируя ранее приведенную позицию С. А. Кондратьева о двойственной природе исследуемого права, необходимо определиться – в каком значении термин «принцип» применяется в контексте предлагаемой данным ученым дефиниции. С. А. Кондратьев употребляет его для обозначения природы взаимоотношений между субъектами конституционного права². Какова степень общности данного конституционного установления? Является ли оно принципом конституционного права, либо это положение относится к правовым категориям другого порядка?

Анализ иных конституционных прав и свобод (в том числе личных прав и свобод) позволяет причислить их также к разряду принципов, на основе которых выстраиваются отношения между гражданином и государством в той или иной сфере. Например, такое свойство можно обнаружить и при изучении сущностного содержания права на свободу и неприкосновенность личности, ряда других конституционных прав, - которые определяют принципиальные аспекты построения отношений между гражданином и демократическим государством. Эти конституционные положения, конкретизируясь в соответствующих отраслевых законах, выстраивающих систему их осуществления и гарантий, создают правовой механизм реализации данных конституционных прав.

Указанное обстоятельство вполне объяснимо самой природой конституционных установлений, высоким уровнем их нормативности, что обеспечивает прямое действие конституционных норм в любой сфере общественных отношений (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ), придавая им роль особых регуляторов в жизни государства и общества. Безусловно, многие конституционные положения являют собой принципы, которые служат идейной основой для формулирования различных отраслевых установлений принципиального

¹ Широбоков С. А. Указ. соч. - С. 16, 49 78, 88, 110.

² См.: Кондратьев С. А. Указ. соч. - С. 5.

характера. О. Е. Кутафин и Е. И. Козлова подчеркивают, что конституционное право регулируют общественные отношения, определяющие *основы взаимоотношений государства и человека*, т. е. *базовые принципы*, которые характеризуют статус человека в государстве и его политико-правовую связь с этим государством¹.

Д. А. Ковачев писал, что принципы права – это основополагающие идеи, начала, выражающие сущность права и вытекающие из генеральных идей справедливости и свободы². Идею составляющую сущности принципов права подчеркивает В. Н. Карташов, отмечая, что принципы права – это сформулированные на основе научного и практического опыта фундаментальные идеи³. Аналогичная оценка принципам дается и М. И. Байтиным, как исходным, базовым идеям права⁴. С. А. Мосин с учетом этого констатировал, что принципы права являются той основой, на которой формируется вся государственная правовая система. Закрепление их в конституциях обеспечивает их стабильность, высокую степень устойчивости к изменениям⁵.

Следует подчеркнуть, что среди ученых нет единства во мнении о системе принципов конституционного права, что объясняется тем, что основы общественного устройства, принципы публичной власти, принципы национально-государственного устройства, принципы федерализма, принципы конституционного устройства РФ, принципы гражданства РФ, принципы

¹ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. [Электронный ресурс]. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Ковачев Д. А. Конституционный принцип: его понятие, реальность и фиктивность / Д. А. Ковачев // Журнал российского права. - 1997. - № 9. - С. 71.

³ См.: Карташов В.Н. Принципы права. Теория государства и права: учебник / Под ред. проф. Бабаева В.К. - М., 2001. - С. 222-223.

⁴ См.: Байтин М.И. О принципах и функциях права: новые моменты / М.И. Байтин // Правоведение. - 2000. - № 1. - С. 4

⁵ См.: Мосин С.А. Презумпции и принципы в конституционном праве [Электронный ресурс]: монография / С.А. Мосин. - М.: Юстицинформ, 2009. URL: http://bookz.ru/book.php?id=112315&n=4&p_count=9&g=science&f=prezumpc_494&b_name=%CF%F0%E5%E7%F3%EC%EF%F6%E8%E8%20%E8%20%EF%F0%E8%ED%F6%E8%EF%FB%20%E2%20%EA%EE%ED%F1%F2%E8%F2%F3%F6%E8%EE%ED%ED%EE%E%20%EF%F0%E0%E2%E5%20%D0%EE%F1%F1%E8%E9%F1%EA%EE%E9%20%D4%E5%E4%E5%F0%E0%F6%E8%E8&a_name=%D1%E5%F0%E3%E5%E9%20%CC%EE%F1%E8%ED&a_id=sergei-mosin (Дата обращения 9.05.2013).

взаимоотношений РФ и ее субъектов и т.д. исследуются представителями различных отраслевых наук, на что справедливо указал М. Ф. Маликов¹.

Так, проанализировав ряд источников, можно представить систему конституционных принципов следующим образом:

I. Основы конституционного строя (совокупность фундаментальных принципов устройства публичной власти и общества, закрепленных в гл. 1 Конституции РФ):

II. Основные конституционные права и свободы и принципы конституционного положения человека и гражданина² (гл. 2 Конституции РФ)³.

III. Конституционные принципы правосудия (гл. 7 Конституции РФ).

IV. Конституционные принципы местного самоуправления (гл. 8 Конституции).

Возможно, такая градация обладает свойством определенной условности. Здесь уместно вспомнить суждение Ф. Энгельса о том, что «Принципы не исходный пункт исследования, а его заключительный результат; эти принципы не применяются к природе и человеческой истории, а абстрагируются из них; не природа и человечество соотносятся с принципами, а, наоборот, принципы верны лишь постольку, поскольку они соответствуют природе и истории»⁴.

¹ Маликов М. Ф. Современные проблемы конституционного права Российской Федерации: курс лекций [Электронный ресурс] . / М.Ф. Маликов. - 2-е изд., испр. и доп. - Уфа: ДизайнПресс, 2011. URL: mmalikov.ru/spkprf/Razdel_3_22_2.html (дата обращения 12.08.2014).

² Так, авторы учебника под редакцией А. Н. Кокотова и М. И. Кукушкина полагают, что к принципам конституционного положения человека и гражданина, раскрывающим особенности взаимоотношения личности с обществом и государством, следует относить: приоритет интересов личности в отношениях с государством, сочетание личных и общественных интересов, законность, единство прав и обязанностей, равноправие (см.: Конституционное право России: учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. - М.: Юрист, 2003. - С. 153).

³ Именно в этой подсистеме мы выделяем **принцип обеспечения права гражданина на участие в управлении делами государства**, о котором далее пойдет речь.

⁴ Энгельс Ф. Анти-Дюринг. Переворот в науке, произведенный господином Евгением Дюрингом. / Ф. Энгельс. – М., Госполитиздат, 1957. – С. 34.

Признавая право на участие в управлении государственными делами *конституционным принципом, на котором зиждутся взаимоотношения между государством и гражданином*, С.А. Кондратьев пишет, что этот принцип находит свою реализацию через систему субъективных политических прав «на участие», посредством которых осуществляется влияние на деятельность и организацию государственных органов¹. Сходное мнение можно обнаружить и у С. Н. Братановского и О. В. Костьковой².

Однако представляется, что само по себе «право на участие в управлении делами государства» называть конституционным принципом не корректно. Наименование этой конституционной идеи максимальной общности не должно совпадать с наименованием одного из его структурных компонентов – **часть должна отличаться от целого не только в объеме, но и в названии.**

Правовой принцип представляет собой идею максимальной общности относительно должного и целесообразного в конституционном праве, отражающую в данном случае межсубъектные отношения «государство ↔ граждане», поэтому «право на участие» может быть только компонентом конституционного принципа, который должен иметь более сложную структуру и включать в себя наряду с «правом на участие» еще и корреспондирующую ему обязанность государства, его органов и должностных лиц обеспечить возможность реального воздействия граждан на управление государственными делами.

В чем заключается эта «корреспонденция» субъективных прав и обязанностей? В том, что субъективное право, входящее в состав правоотношения, существует постольку, поскольку существует корреспондирующая ему субъективная обязанность³. О. С. Иоффе подчеркивал, что «...обязанность ... выступает ... в качестве необходимого коррелята субъективного права. Реальность субъективного права выражается, прежде всего, в том, что ему соответствует

¹ См.: Кондратьев С.А. Указ. соч. - С. 48, 49.

² См.: Братановский С. Н., Костькова О. В. Указ. соч.

³ См.: Рыбалов А. О. Абсолютные права и правоотношения [Электронный ресурс]. URL: <http://bibliofond.ru/view.aspx?id=99625> (дата обращения 12.12.2012).

обязанность, возлагаемая на других, противостоящих управомоченному, лиц»¹. В теории права общим местом стало утверждение, что «субъективное право всегда предполагает не только гарантию со стороны государства, но и соответствующую обязанность других лиц»². Таким образом, в формулу рассматриваемого нами конституционного принципа должна «вплестаться» и эта его составляющая.

Приведенные выше аргументы указывают, что идея «права граждан на участие в управлении делами государства» действительно обладает признаками, свойственными принципам права, ввиду ее регулятивного воздействия на состояние правоотношений в данной сфере, ее стабильности и нормативности, степени ее проникновения в ткань конституционного права и иных отраслей отечественного права, нормы которых конкретизируют ряд прав граждан, связанных с участием в управлении делами государства.

Представляется целесообразным характеризовать выделяемый нами принцип через категории: *наименование, формула, содержание, способ проявления*.

Наименование – принцип обеспечения права гражданина на участие в управлении делами государства.

Формула – государство, его органы и должностные лица создают условия для беспрепятственной реализации политически активными гражданами закрепленных в законе возможностей влиять на политические и общественные процессы.

Содержание – принцип включает два компонента: многосоставное, комплексное право граждан на участие в управлении делами государства; обязанность государства и его органов и должностных лиц обеспечить реализацию данного права в установленных законом формах.

¹ Иоффе О. С. Правоотношение по советскому гражданскому праву / О. С. Иоффе. // Избранные труды по гражданскому праву. - М., 2000. - С. 562.

² Теория государства и права. Курс лекций [Электронный ресурс] / Под ред. Матузова Н. И., Малько А. В. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрист, 2001. URL: <http://www.juristlib.ru/getfile.php?id=702> (дата обращения 12.12.2012).

Способ проявления. Принцип как идея максимальной общности может быть трансплантирован в ткань конституционного права следующими путями:

- 1) указанием в законе наименованием принципа;
- 2) посредством раскрытия в конституции содержания принципа;
- 3) путем прохождения «красной нитью» мировоззренческой идеи через множество конституционных и иных отраслевых норм и институтов.

Анализ конституционных установлений, а также нормативных положений других отраслей отечественного права приводит к выводу, что второй путь нашел лишь частичное разрешение в современных условиях, а в проявлении и регулирующем воздействии данной идеи на общественные отношения преобладает именно третий путь.

Отсюда вытекают следующие, имеющие концептуальное значение для настоящего диссертационного исследования, выводы:

1. Необходимо говорить о наличии конституционного принципа **обеспечения** права граждан на участие в управлении делами государства, в структуре которого следует выделять две базовые составляющие:

- собственно **право граждан на участие в управлении делами государства**;

- обязанность государства и его органов и должностных лиц обеспечить реализацию данного права в установленных законом формах.

2. Анализируемое **право предстает в двух смыслах: узком** (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ) и в **широком** – как комплексное право, слагаемое всех политических прав, с помощью которых граждане Российской Федерации оказывают воздействие на политические процессы в государстве и обществе в различных сферах. Это право обладает системообразующим воздействием на всю совокупность политических прав, закрепленных в Конституции Российской Федерации. Реализация отдельных компонентов данного многосоставного права обеспечивает возможность влияния граждан на принятие важных государственных решений, на выполнение значимых государственных функ-

ций, что и создает особую правовую атмосферу, в которой находит воплощение идея участия политически активных граждан в управлении делами своего государства.

При этом в *узком смысле* данное право обладает признаками субъективного права, что позволят рассматривать его как **сущность права первого порядка**.

Если же анализировать указанное право в *широком смысле* - налицо правовая конструкция, объединяющая в себе сложную структуру компонентов, которые в совокупности образуют многосоставное¹ «право на участие». Это – **сущность** рассматриваемого права **второго порядка**. **Сущностью третьего порядка**, по нашему мнению, предстает институт народовластия, как совокупная воля граждан, проявляющих свою политическую активность в непосредственном и опосредованном влиянии на политические процессы в стране.

Итак, рассматриваемое конституционное право является комплексным правом, различные грани проявления которого детализируются, раскрываются при реализации других политических прав и основных свобод человека и гражданина, с которыми оно органически связано. Это право тесно связано с **принципом народовластия**.

По мнению Г.Н. Носковой, народовластие означает принадлежность всей власти многонациональному народу Российской Федерации, что выражается в установленной законом возможности российских граждан РФ в предусмотренных Конституцией РФ и действующим законодательством РФ формах свободно осуществлять власть для удовлетворения своих потребностей и жизненных интересов².

Однако при этом следует иметь в виду не только различный статус (**«право» и «принцип»**), но и **различный субъектный состав конституци-**

¹ В данном вопросе мы солидарны с С. А. Кондратьевым (см.: Кондратьев С. А. Указ. соч. - С. 5-6).

² Носкова Г. Н. Конституционно-правовые гарантии народовластия в современной России: проблемы теории и правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук / Г. Н. Носкова. - Саратов, 2007. - С. 7

онных категорий «право на участие граждан в управлении делами государства» и «народовластие». Комплексное, многосоставное право на участие граждан в управлении делами государства предпослано отдельным гражданам – т.е. конкретным субъектам, физическим лицам.

Поэтому представляется справедливым утверждение Е. Н. Козловой о том, что это право предпослано гражданину, а не народу, т.к. «народ не участвует в управлении, а осуществляет власть, является субъектом этой власти»¹, ее источником и носителем суверенитета. Аналогичные высказывания находим и у известного специалиста в области теории права М. И. Байтина². Такая позиция представляется нам более верной, чем утверждение в учебнике под редакцией А. Н. Кокотова и М. И. Кукушкина о том, что «в числе суверенных прав народа – право на публичную власть, участие в управлении делами государства и общества»³.

Участие в управлении делами государства по объекту, масштабу и последствиям значительно расходится с осуществлением всей полноты власти, на что также необходимо обратить внимание.

Именно эти аспекты (*субъектный и объектный*) позволяют **отграничивать выделяемый нами принцип обеспечения права гражданина на участие в управлении делами государства от принципа народовластия.** При этом оба принципа взаимно проникают друг в друга, дополняя друг друга – в этом проявляется себя свойство системности принципов как исходных идей, основополагающих начал конституционного права.

Далее, определив «статус» анализируемой нами нормативной идеи в качестве конституционного принципа, рассмотрим исследуемое право в ши-

¹ Конституционные права и свободы // Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России [Электронный ресурс]. - Изд. 3-е, перераб. и доп. - Москва : Юристъ, 2004. URL: <http://lawtoday.ru/razdel/biblo/kons-prav/048.php> (дата обращения 12.02.13).

² См.: Байтин М.И. Принципы организации и деятельности механизма государства // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. [Электронный ресурс]. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2001. - URL: <http://www.bibliotekar.ru/teoria-gosudarstva-i-prava-1/21.htm> (дата обращения 12.02.13).

³ Конституционное право России: учебник [Электронный ресурс] / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин М.: Юрист, 2003. URL: http://www.juristlib.ru/book_6388.html (дата обращения 12.12.2012)

роком и узком смысле, необходимо сформулировать дефиницию этого права.

Анализ определений указанного конституционного права показывает, что многие из них носят описательный характер. Так, по мнению Г. Д. Садовниковой и И. А. Конюховой (Умновой), рассматриваемое право является наиболее общим политическим правом граждан РФ, включающим права, предусмотренные в ч. ч. 2, 4 и 5 ст. 32 Конституции¹. Тем самым авторы комментария подчеркивают *многосоставный характер указанного права*.

Полагаем, однако, что ограничиваться приведенным в ч. ч. 2, 4 и 5 ст. 32 перечнем явно недостаточно. Представляется, что закрепленное в ст. 33 Конституции РФ **право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления**² также является компонентом многосоставного права на участие в управлении делами государства. *В ходе проведенного нами в 2013-2014 гг. анкетирования 274³ респондентов задавался вопрос: «Как Вы понимаете право граждан РФ на участие в управлении делами государства?». Право на обращения ассоциируют с правом на участие в управлении делами государства 110 (40,1%) опрошенных респондентов⁴.*

По мнению Е. Ю. Бархатовой, право на обращение, закрепленное в ст. 33 Конституции, является одной из форм реализации анализируемого нами права и отражает связь гражданина с государством, выступает своеобразным источником сведений, необходимых для решения вопросов общественной жизни⁵.

¹ См.: Садовникова Г. Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) [Электронный ресурс]. - 3-е изд., исправ. и дополн. / Г. Д. Садовникова. - М.: Юрайт-Издат, 2006. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 8.10.2011).

² В дальнейшем изложении – **право на обращение**.

³ Респонденты выбирали в перечне те права, которые, по их мнению, в совокупности образуют собой право граждан на участие в управлении делами государства.

⁴ См.: Приложение № 1. Позиция 4.

⁵ См.: Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) [Электронный ресурс] / Е. Ю. Бархатова. - М.: Проспект, 2010. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.10.2011).

Возможность обращения в соответствующие органы является эффективным средством защиты прав граждан – как российских, так и иностранных. Оно обеспечивает охрану прав человека и гражданина, связь населения страны с государством и органами местного самоуправления, и решение вопросов в различных сферах жизни общества – что необходимо для оптимального функционирования демократического общества. Право граждан на обращение тесно взаимодействует с другими элементами анализируемого нами права, прежде всего, - с правом на участие в осуществлении правосудия и правом на осуществление местного самоуправления.

М. А. Липчанская констатирует, что путем обращений граждане, хотя влияют на управление делами государства и косвенно (т.к. обращение не инициирует сразу вынесение управленческих решений автоматически), однако это влияние очевидно¹.

Конституционный Суд РФ подчеркнул, что закрепленное в статье 33 Конституции РФ и отвечающее международно-правовым стандартам право граждан РФ на обращение является важным средством реализации и охраны прав, свобод и законных интересов граждан, **одной из форм их участия в управлении делами государства и в местном самоуправлении**, инструментом взаимодействия личности и публичной власти². Данный компонент так же, как и вышеизложенные права, закрепленные в ч. ч. 1, 2, 4 и 5 ст. 32 Конституции РФ, предоставляет гражданам **возможность** тем или иным закрепленным в законе образом влиять на политику государства в различных сферах государственной деятельности, на надлежащее осуществление значимых госу-

¹ См.: Липчанская М. А. Формы участия граждан в управлении делами государства в сфере исполнительной власти [Электронный ресурс] / М. А. Липчанская // Административное и муниципальное право. - 2011. - № 2. - С. 19 - 24. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.10.2011).

² По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П // СЗ РФ. -30.07.2012. - № 31. - Ст. 4470.

дарственных функций, и в случаях нарушения их прав – защищать свои права, обращаясь в суд, либо в соответствующие органы.

Именно этот аспект – **возможность влиять на политику государства в различных сферах государственной жизни, на осуществление важных государственных функций** – выступает **определяющим признаком** в построении дефиниции рассматриваемого нами права. Он позволяет вычленить и иные формы участия граждан в управлении делами государства, прямо не поименованные в тексте Основного закона, но вызванные к жизни современными тенденциями развития информационного общества. Невозможно отрицать очевидного влияния на политические процессы в современном государстве информационных технологий, которые позволяют проявлять политическую активность граждан в блогосфере, в различных социальных сетях.

Так, М. А. Липчанская исследует многообразие форм участия граждан в управлении делами государства, отмечая, что к ним относятся и реализация права на участие в публичных массовых мероприятиях, права на информацию, в том числе - на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, а также других прав, прямо не предусмотренных в Основном законе¹. О том, что право на участие в управлении делами государства не исчерпывается полномочиями, закрепленными в ст. 32 Конституции РФ, пишут многие авторы: Е. С. Фролов относит к формам проявления рассматриваемого права – право на обращение². Н. С. Бондарь включает в эти формы право граждан на РФ на осуществление местного самоуправления³. А. Г. Головин относит к ним право на объединения (например, в политические партии)⁴.

Необходимо отметить, что правомочия, входящие в состав рассматриваемого нами комплексного права, тесно взаимосвязаны с правами по актив-

¹ См.: Липчанская М. А. Указ. соч. - С. 214.

² См.: Фролов Е. С. Обращения граждан как форма их участия в управлении делами государства // Гражданин и право. – 2000. - № 6.

³ См.: Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституализация муниципальной демократии в России. – М., 2009.

⁴ См.: Головин А. Г. Политические партии как один из институтов, обеспечивающих реализацию права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. – 2008. - № 8.

ному участию в жизни общества, такими правами, как свобода мысли и слова, свобода печати и собраний, право на объединение, как, например, право граждан на создание профессиональных союзов с целью защиты своих прав, право на создание политических партий, свободу массовой информации, право нормотворческих инициатив и др.¹. Допустим, если бы, избирательные права граждан не были обеспечены соответствующим правовым механизмом (например, не было бы свободы слова и печати), тогда это привело бы к ограничению права на предвыборную агитацию².

Для формулируемого нами определения важным является установление и иных понятиеобразующих признаков анализируемого права.

В частности, представляется оправданным включение в дефиницию аспекта **нормативного регулирования данного права**. Следует учитывать, что конституционные нормы закрепляют «магистральное направление» в осуществлении этого права, декларируя его³. Однако детализация права граждан на управление делами государства дается в иных федеральных конституционных и федеральных законах, где четко прописан механизм и гарантии его реализации. Значительное влияние на анализируемое нами право граждан РФ оказывает международное право, нормы которого являются составной частью нашей отечественной правовой системы. Например, Международный

¹Широкий спектр политических (публичных) прав обеспечивает вступление граждан и их объединений в сферу политической жизни общества, создает им потенциальные возможности для участия в деятельности государственных и муниципальных органов, для проявления политической активности (см.: Конституционное право России: учебник [Электронный ресурс] / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин М.: Юрист, 2003. URL: http://www.juristlib.ru/book_6388.html (дата обращения 12.12.2012)).

² Габдуалиев М. Т. Конституционное право гражданина на участие в управлении делами государства в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительный анализ: дис. ... канд. юрид. наук / М. Т. Габдуалиев. - Саратов, 2006. - С. 31.

³ Фиксацией в Конституции РФ фактических отношений им придается прочность, устойчивость, т.к. это обеспечивает защиту со стороны государства. Эти отношения приобретают свойство нормативно установленных отношений (см.: Кабышев В. Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое изменение / В. Т. Кабышев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2012. - (85). - С. 42).

пакт «О гражданских и политических правах»¹, а также международные договоры России с другими государствами². Данные законы необходимы для регулирования правоотношений, связанных с иностранными гражданами, находящимися и проживающими на территории Российской Федерации, то есть для граждан стран СНГ, а также для российских граждан, которые находятся или проживают на территории этих государств.

Так, в части 3 *«Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека»*³ закреплено право на индивидуальные и коллективные обращения любых лиц и неправительственных организаций по вопросам, связанным с нарушениями прав человека и с целью защиты этих прав – в Комиссию по правам человека СНГ.

В *Конвенции о правовой помощи стран СНГ*⁴ участвуют Российская Федерация и страны СНГ – Армения, Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан, Украина. В соответствии с данной Конвенцией, гражданам вышеуказанных государств и другим лицам, проживающим и находящимся на территории одного из государств-участников данной конвенции – предоставляется такая же пра-

¹ О гражданских и политических правах: Международный пакт от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. - 1994. - № 12.

² Договор между РФ и Республикой Казахстан о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории РФ, от 20 января 1995 года (в силе с 26 июля 1997 года) // СЗ РФ. - 1997. - № 34. - Ст. 3950; Договор между РФ и Туркменистаном о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории РФ, от 18 мая 1995 года (в силе с 10 июня 1997 года) // СЗ РФ. - 1997. - № 32. - Ст. 3748; Договор между РФ и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории РФ, от 13 октября 1995 года (в силе с 6 января 2001 года) // СЗ РФ. - 2001. - № 9. - Ст. 786; Договор между РФ и Республикой Армения о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории РФ, от 29 августа 1997 года (в силе с 17 октября 2000 года) // СЗ РФ. - 2002. - № 8. - Ст. 747.

³ Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26.05.1995) // Дипломатический вестник. - 1995. - № 7.

⁴ «Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам» от 22.01.1993 г. (с изм. от 28.03.1997) // СЗ РФ. - 24.04.1995. - № 17. - Ст. 1472.

вовая защита в отношении личных и имущественных прав, как и гражданам того государства, на территории которого они находятся.

Так, иностранным гражданам, которые постоянно проживают на территории конкретного муниципального образования, в соответствии с международным договором РФ и законодательством РФ гарантируется реализация активного и пассивного избирательного права при формировании органов местного самоуправления.

Нужно подчеркнуть то обстоятельство, что в последнее время в связи с событиями на Украине в России значительно увеличилось число иностранных граждан, которые пребывают на территории нашего государства достаточно длительный срок. В отдельных местностях (например, Южный федеральный округ) этот фактор необходимо использовать как *элемент принципа всеобщности*¹ при анализе рассматриваемого нами права.

Общепризнанные принципы и нормы международного права служат идейной основой для формулирования текста ст. 32 Конституции РФ. Что касается международного права, то например, в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека², ст. 25 Международного пакта «О гражданских и политических правах» провозглашено, что все граждане должны обладать правом на участие в ведении государственных дел и непосредственно, и опосредованно с помощью свободно выбранных представителей, без дискриминации и без каких либо необоснованных ограничений прав³. Ограничения могут быть только в случаях, установленных законодательством.

¹ См.: Широбоков С. А. Указ. соч. - С. 126.

² «Всеобщая декларация прав человека» от 10 декабря 1948 г. (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. - 10.12.1998.

³ См.: Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Кудрявцева Ю.В. - М.: Фонд "Правовая культура", 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ihtik.lib.ru/jur/ihlik_jur_531.rar. Комментарий к ст. 32 Конституции Российской Федерации.

Декларация от 9 декабря 1998 г.¹ закрепляет право каждого человека (самостоятельно или коллективно) на реальный доступ к участию в управлении своим государством и ведении государственных дел.

Следует подчеркнуть, что нормативную основу избирательного права и права на референдум образуют ряд федеральных конституционных и федеральных законов², которые служат своеобразными «правовыми моделями» для формулирования законодательства субъектов РФ в этой части.

Далее, необходимо отметить, что возможность граждан влиять на политику государства находит свое воплощение **в участии лиц в различных процедурах, отражающих особые аспекты государственной жизни.** Граждане осуществляют непосредственное участие в управлении делами государства в ходе выборов и референдумов, выполняя свои служебные обязанности на должностях муниципальной службы, участвуя в работе различных государственных органов, принимая в качестве заседателей деятельное участие в принятии судебных решений в рамках уголовных и арбитражных судебных процессов.

¹ См.: Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (принята в г. Нью-Йорке 09.12.1998 Резолюцией 53/144 на 85-ом пленарном заседании 53-ей сессии Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 26.02.2013).

² См.: О референдуме Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008) // СЗ РФ. - 05.07.2004. - № 27. - Ст. 2710; Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федер. закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 28.12.2013) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения 02.03.14); О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // СЗ РФ. - 13.01.2003. - № 2. - Ст. 171; О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ (ред. от 02.04.2014, с изм. от 01.12.2014) // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 21. - Ст. 1919; О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 8. - Ст. 740; Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // СЗ РФ. - 17.06.2002. - № 24. - Ст. 2253. Далее – **ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав».**

Данное право также осуществляется гражданами **через своих представителей**, избираемых в органы государственной власти либо местного самоуправления.

Здесь речь идет, *во-первых*, об **избирательном процессе**. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 3 Конституции РФ, высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и выборы. *В ходе проведенного нами анкетирования на вопрос: «Как Вы понимаете право граждан РФ на участие в управлении делами государства?» 221 опрошенный выбрал ответ «Право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления», что составляет 80,6%. Право на участие в референдуме ассоциируется с правом граждан РФ на участие в управлении делами государства у 155 (56,5%) опрошенных¹.*

Избирательное право граждан и право на участие в референдуме регламентируется рядом законодательных актов², которые закрепляют субъектный состав рассматриваемых прав и круг полномочий, посредством которых и реализуются соответствующие права.

В законодательстве установлены ограничения в сфере избирательного права. Так, например, лица признанные в установленном порядке недееспособными или отбывающие наказание в виде лишения свободы – не вправе избирать или избираться, а также участвовать в референдуме. Не могут быть избранными граждане РФ – полипатриды или имеющие вид на жительство на территории другого государства. Но есть исключения в области муниципального права, обусловленные принципом взаимности (при наличии договора РФ с другими государствами), позволяющие этим лицам избираться в органы местного самоуправления.

¹ См.: **Приложение № 1.** Позиция 4.

² См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // СЗ РФ. - 17.06.2002. - № 24. - Ст. 2253; Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федер. закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. - 02.12.1996. - № 49. - Ст. 5497; О референдуме Российской Федерации: федер. конституц. закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008) // СЗ РФ. - 05.07.2004. - № 27. - Ст. 2710.

Право на участие в референдуме обеспечивается и для россиян, находящихся за пределами нашего государства (ст. 5 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»).

Во-вторых, право на участие в управлении делами государства реализуется в рамках **управленческого процесса**. Некоторые авторы ошибочно не дифференцируют участие граждан в управлении делами государства и участие в государственном управлении¹. При этом справедливым видится суждение М. А. Липчанской, что под государственным управлением нужно понимать деятельность в рамках реализации исполнительно-распорядительных функций органов исполнительной власти, а управление делами государства – это управленческий процесс во всей системе государственно-властных структур². Как верно подчеркивает Г. В. Атаманчук, управление – это непосредственное или опосредованное воздействие (целеполагающее, организующее и регулирующее) людей на общественную, коллективную и групповую деятельность³. Управление делами государства представляет собой один из видов социального управления⁴, и присутствует там, где осуществляются совместные действия различных субъектов⁵.

Большинство прав и свобод гарантировано Конституцией РФ независимо от наличия у лица российского гражданства, но рассматриваемое нами **право признается только за гражданами Российской Федерации**. Иностранные граждане, подданные и апатриды указанное право не предоставляется⁶, за исключением прямо предусмотренных законодательством случаев.

¹ Кононенко Т. Г. Участие граждан в управлении государственными делами: исторический опыт в России и за рубежом / Т. Г. Кононенко. // Матер. междунаrod. Конституц. Форума. – Саратов, 2010. – С. 155.

² См.: Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук / М. А. Липчанская. – Саратов, 2012. – С. 15.

³ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М.: Юридическая литература, 2005. – С. 26-30.

⁴ Конин Н. М. Социальное публичное управление в системе ветвей власти и видов государственной деятельности / Н. М. Конин // Вестник СГАП. – 2002. – № 1. – С. 43.

⁵ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. – М.: «Зерцало», 2004. – С. 15.

⁶ См.: Лазарев Л.В. Указ. соч.

Рассматриваемое право предоставляет гражданам возможность участвовать в принятии и осуществлении государственных решений, в реализации важных государственных функций, как непосредственно, так и с помощью выбранных представителей. Право на участие в управлении делами государства реализуется с помощью отдельных конституционных прав, оно гарантируется правовым механизмом защиты, устанавливаемым как конституционными нормами, так и нормами других отраслей отечественного права.

Согласно п. 4 ст. 32 Конституции РФ граждане имеют **право на равный доступ к государственной службе**. Данное право конкретизировано в ряде федеральных законов¹.

Ст. 4 Федерального закона № 79-ФЗ гарантирует равный доступ граждан к гражданской службе и равные условия ее прохождения. Принцип равенства, закрепленный в ст. 19 Конституции РФ, не препятствует устанавливать ограничения, запреты, особые требования для лиц, поступающих на государственную службу. Так, существуют ограничения прав граждан на доступ к гражданской службе, если решением суда лицо признано недееспособным или ограничено дееспособным; если лицо является осужденным к наказанию в виде лишения права занимать определенные должности, в случае не снятой или не погашенной судимости, наличия заболевания при котором невозможно прохождение гражданской службы.

Граждане РФ, достигшие совершеннолетия и владеющие русским языком, а также соответствующие квалификационным требованиям, установленным Федеральным законом № 79-ФЗ имеют право поступления на государственную гражданскую службу; а для реализации данного права законом предусматривается конкурс на замещение соответствующей должности гражданской службы.

¹ См.: О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 02.04.2014) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 30.08.2014). **В дальнейшем изложении – Федеральный закон № 79-ФЗ**; О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 07.02.2013) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 30.10.2013).

С. Ю. Фабричный отмечает, что «служба» - разновидность управленческой деятельности уполномоченных органов или деятельность по обслуживанию управления в установленном порядке в интересах людей¹.

Исходя из этого и принимая во внимание ряд положений гл. 8 Конституции РФ, можно утверждать, что муниципальная служба также является управленческой деятельностью, осуществляя которую, граждане оказывают прямое влияние на функционирование государства на уровне конкретного муниципального образования. **Наряду с правом на равный доступ к государственной службе, право на равный доступ к муниципальной службе имеет такое же принципиальное значение в системе конституционных прав граждан.** Было бы нелогичным, с точки зрения установления гарантий прав личности, закреплять возможность доступа граждан к государственной службе без предоставления свободного доступа к муниципальной службе.

Тем не менее, в отечественном законодательстве понятия «государственная служба» и «муниципальная служба» отделены друг от друга. Закрепляя в ч. 4 ст. 32 Конституции РФ право граждан на равный доступ к государственной службе, конституционный законодатель не включил в структуру права граждан на участие в управлении делами государства этот немаловажный аспект – право на равный доступ к муниципальной службе. Нам такая позиция представляется непоследовательной.

Даже Конституционный Суд РФ в Постановлении от 02.04.2002 № 7-П подчеркнул публичный характер муниципального самоуправления, отметив «особенность местного самоуправления как публичной власти, наиболее тесно связанной с населением»². Публичная власть является институтом, по-

¹ См.: *Фабричный С.Ю.* Муниципальная служба в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук / С.Ю. Фабричный. - М., 2005. - С. 23.

² По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева: Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П // Вестник Конституционного Суда РФ. - 2002. - № 3.

средством которого народ осуществляет свою волю и который обеспечивает суверенитет Российской Федерации¹.

Сходную позицию находим и в Комментарий к Конституции РФ под редакцией В.Д. Зорькина², где верно подмечено, что нормативное ядро комментируемого положения составляет конституционное понятие «управление делами государства», значение которого не ограничивается содержанием ч. 1 ст. 32, но распространяется на все части ст. 32 (*а мы бы добавили – и выходит за рамки данной статьи*). Авторы Комментария справедливо подчеркивают, что «под управлением делами государства следует понимать *все формы субъективно-публичного властвования в государстве, в том числе на уровне местного самоуправления (муниципального образования)* посредством прямого волеизъявления граждан и в пределах полномочий *выборных и других органов самоуправления* (см. Постановление КС РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П). Как подчеркнул КС РФ, народовластие, будучи одной из основ конституционного строя России, осуществляется и через признанное и гарантированное государством *местное самоуправление. Народ не только конституирует органы местного самоуправления и легитимирует их полномочия, но и контролирует в предусмотренных законом формах их деятельность* (см. Постановление КС РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П)»³.

Академик О. Е. Кутафин справедливо подчеркивал интегрированность местного самоуправления (как формы осуществления публичной власти, власти народа) в управление государственными делами, выделяя у данных органов характерные для органов государственной власти черты: наличие властных полномочий, обязательность принимаемых ими решений для физиче-

¹ См.: Егорова О.А., Беспалов Ю.Ф. Настольная книга судьи по трудовым делам: учебно-практическое пособие [Электронный ресурс] / О.А. Егорова, Ю.Ф. Беспалов. - М.: Проспект, 2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 01.03.2013).

² См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) [Электронный ресурс] / под ред. В.Д. Зорькина. - 2-е издание, пересмотренное. - М.: Норма, Инфра-М, 2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 01.03.2013).

³ Там же.

ских и юридических лиц и организаций, находящихся на территории соответствующего муниципалитета¹.

И. В. Выдрин² высказывает обоснованные нарекания в адрес ст. 12 Конституции РФ, которая дистанцировала органы местного самоуправления от органов государственной власти. Профессор видит в этом причину потери управляемости территориями муниципальных образований, считает это серьезным недостатком существующей системы, приводя в пример более успешные модели местного самоуправления в зарубежных странах.

В. И. Васильев, называя органы местного самоуправления «корпорациями публичного права», подчеркивает, что они действуют в русле общегосударственной политики, могут наделяться отдельными полномочиями госорганов, участвовать в реализации госпрограмм³.

Обоснованной видится позиция Н. С. Бондаря, что управление делами государства охватывает все формы реализации публичной власти - в том числе на уровне местного самоуправления⁴. Этот ученый справедливо отмечает, что в ст. 12 закреплена исключительно организационная обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти; что местное самоуправление и государственная власть не могут рассматриваться как изолированные друг от друга явления, т.к. они находятся в сложной системе взаимосвязей, обусловленной социально-целевым единством их предназначения; что государство в целом выступает особой организационно-правовой формой управления публичными делами на различных уровнях – общенациональном, регио-

¹ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. [Электронный ресурс]. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2004. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Глава XXII.

² См.: Выдрин И. В. Конституционно-правовые основы местного самоуправления // Конституционное право России: учебник [Электронный ресурс] / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. - М.: Юрист, 2003. - С. 526.

³ См.: Васильев В. И. Комментарий к Конституции РФ. Ст. 12. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.az-design.ru/index.shtml?Projects&AZLibrCD&Law/Constn/KRF93/krf012> (дата обращения 12.08.2014).

⁴ См.: Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционно-го правосудия / Н. С. Бондарь. - М.: Норма, Инфра-М, 2011. - С. 188.

нальном, местном¹. Об общности правой природы, основной цели существования, демократических принципов организации местного самоуправления и государственных органов пишет С. В. Крамаренко². В. В. Пылин считает современное местное самоуправление государственно-общественным институтом, составной частью единой власти, децентрализованным и организационно обособленным институтом государственного механизма³.

В качестве весомого аргумента в пользу вывода о том, что право на участие в управлении делами государства реализуется и на уровне органов местного самоуправления, можно привести цитату из преамбулы Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Федеральным Собранием РФ (федеральный закон от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ): «...считая, что *право граждан участвовать в управлении государственными делами* относится к демократическим принципам, разделяемым всеми Государствами - членами Совета Европы, будучи убеждены в том, что это *право наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне...*»⁴.

Такое же видение места и роли органов местного самоуправления можно выявить и в практике ЕСПЧ, который признает органы местного самоуправления государственными органами с учетом того, что они осуществляют свои полномочия на основании публичного права, выполняя при этом важные государственные функции, делегированные им согласно Конституции и иных наци-

¹ См.: Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. – М., 2009. – С. 67-69.

² См.: Крамаренко С. В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. / С. В. Крамаренко. – Воронеж, 2013. – С. 29.

³ См.: Пылин В. В. Проблемы теории и практики народовластия в процессе становления местного самоуправления России [Электронный ресурс]: дис. ... д-ра юрид. наук / В. В. Пылин. – С.-Петербург, 1999. – 413 с. URL: <http://www.dissercat.com/content/problemny-teorii-i-praktiki-narodovlastiya-v-protsesse-stanovleniya-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения 12.12.2013).

⁴ Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Бюллетень международных договоров. – 1998. - № 11.

ональных законов¹. Европейский суд исходит из того, что в международном праве под «государственными организациями» понимают не только центральные органы власти: при децентрализации государственной власти данный термин приемлем для наименования любого национального органа власти, наделенного публичными функциями – в том числе и на органы местного самоуправления².

И сам конституционный законодатель не исключает возможности наделения законом органов местного самоуправления отдельными государственными функциями с предоставлением нужных для их выполнения материальных и финансовых средств (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ).

Таким образом, одним из важных элементов права на управление делами государства является **право граждан на осуществление местного самоуправления**, в котором могут участвовать российские граждане и граждане иностранных государств, проживающие постоянно на территории конкретного муниципального образования.

Наличие местного самоуправления является необходимым элементом гражданского общества и государства, в свою очередь благополучное существование российского общества является целью как государственного, так и местного управления³.

По мнению Е. С. Шугриной, в настоящий период нормативного определения гарантий права на осуществление местного самоуправления не су-

¹ См.: Решение Европейской комиссии по делу «Ротентурм Коммюн против Швейцарии» (Rothenthurm Commune v. Switzerland) от 14 декабря 1988 г., жалоба N 13252/87; Решение Европейской комиссии по делу «Аюнтамьенто де Х. против Испании» (Ayuntamiento de X. v. Spain) от 7 января 1991 г., жалоба N 15090/89, Decisions and Reports (DR) 59, p. 251.

² См.: По вопросу приемлемости жалобы № 24669/02 «Галина Петровна Герасимова (Galina Petrovna Gerasimova) против Российской Федерации»: Окончательное Решение Европейского суда по правам человека от 16.09.2004 // Журнал российского права. - 2005. - № 1. - С. 115 - 119.

³ См.: *Осиночкина Е. В.* Правовой статус муниципального служащего: становление, понятие и механизм реализации: дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Осиночкина. - Казань, 2006. - С. 57.

ществует¹. Полагаем, данный автор права, т.к. институты демократии в нашем государстве еще проходят длительный этап становления, что требует формирования четкой нормативной базы и выработки эффективной практики деятельности органов местного самоуправления.

Право граждан на осуществление местного самоуправления опосредуется через систему политических прав, таких, как участие в референдуме по вопросам местного значения и в муниципальных выборах, **право на равный доступ к муниципальной службе**, которое также является компонентом многосоставного права на участие в управлении делами государства. Муниципальная служба также является самостоятельным видом служебной деятельности, и отделена от государственной службы. Но это не исключает управленческого характера муниципальной служебной деятельности. Дело в том, что управление делами государства возможно на различных уровнях – в зависимости от масштаба решаемых управленческих задач. Муниципальное управление обеспечивает решение этих задач на муниципальном уровне (**микроуровне**) – на уровне определенной компактной территории муниципалитета. Трудно представить себе систему управления делами государства (**макроуровень**) в отрыве от этого микроуровня. Поэтому **право на равный доступ к муниципальной службе** обеспечивает доступ гражданам к управленческим процессам делами государства на этом уровне.

В ходе проведенного нами анкетирования 90 из 274 опрошенных (32,8%) указали, что право граждан РФ на участие в управлении делами государства они понимают как право на равный доступ к государственной и муниципальной службе².

В-третьих, право на участие граждан в управлении делами государства реализуется в рамках **судебных процессов**, протекающих в установленных законом формах (уголовного, гражданского, арбитражного, административного, конституционного судопроизводства). Регламентированное в ч. 5

¹ См.: Шугрина Е. С. Гарантии права на осуществление местного самоуправления: дис. ... д-ра юрид. наук / Е. С. Шугрина. - М., 2008. - С. 4.

² См.: Приложение № 1. Позиция 4.

ст. 32 Конституции РФ **право на участие в отправлении правосудия** про-
являет одну из важнейших демократических черт современной судебной вла-
сти в России, предоставляя гражданам возможность непосредственно прини-
мать судебные решения на профессиональной основе, либо участвовать в ре-
ализации этой существенной государственной функции под названием «осу-
ществление правосудия». Данное право ассоциируют с правом на участие в
*управлении делами государства 50 опрошенных (18,2%)*¹.

Граждане реализуют данное право в разных формах. Например, граж-
дане могут занимать должность судьи, быть присяжным заседателем, арбит-
ражным заседателем. Необходимо подчеркнуть, что Основной закон РФ за-
крепляет это важное положение именно как право, а не как обязанность.

Статья 119 Конституции РФ гарантирует, что гражданин может стать
профессиональным судьей при определенных условиях. К указанному лицу
предъявляются требования относительно его гражданства, возраста, образо-
вания, репутации, стажа работы по юридической специальности. К тому же
федеральным законодательством к гражданину могут быть предъявлены до-
полнительные требования, как, например, для арбитражных судов в соответ-
ствии с Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации»². Должность
судьи могут занимать только граждане Российской Федерации, и здесь нет
никаких исключений. Это означает, что иностранный гражданин или под-
данный, полипатрид или апатрид не может быть судьей в нашем государстве.

В России был восстановлен институт суда присяжных после принятия
Конституции РФ 1993 г., и теперь граждане могут также непосредственно
участвовать в отправлении правосудия, реализуя полномочия присяжных засе-
дателей. С 1995 г. действует институт арбитражных заседателей³. В современ-
ном законодательстве порядок формирования «народного элемента» в арбит-

¹ См.: **Приложение № 1.** Позиция 4.

² См.: О статусе судей в Российской Федерации: Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1
(ред. от 04.06.2014) // Ведомости СНД и ВС РФ. - 30.07.1992. - № 30. - Ст. 1792.

³ См.: О введении в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Фе-
дерации: федер. закон от 24.07.2002 № 96-ФЗ (ред. от 07.06.2013) // СЗ РФ. - 29.07.2002. -
№ 30. - Ст. 3013.

ражных судах и участие граждан в арбитражных процессах в качестве заседателей регламентируется ст. 19 Арбитражного процессуального кодекса РФ¹, а также специализированным законом «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации»².

В-четвертых, участие в управлении делами государства подразумевает и активную включенность граждан в законотворческий процесс. При этом в литературе указывается, что граждане не являются субъектом права законодательной инициативы, но они опосредованно участвуют в законотворческом процессе через политические партии и институт депутатов Государственной Думы³. Однако в современных условиях интернет-возможности участия в законодательном процессе существенно расширились: граждане могут присылать отзывы на законопроекты⁴, на сайте «Российская общественная инициатива»⁵ размещать свои предложения о внесении изменений в законодательные акты, формулировать собственные идеи о необходимости разработки новых законов и подзаконных актов. Если законодательная инициатива гражданина касается вопросов федерального ведения, то за нее должны в течение 1 года проголосовать на сайте не менее 100 тыс. человек, чтобы эта инициатива стала предметом рассмотрения Государственной Думы. Уже несколько инициатив обрели статус федеральных законов, принятых Парламентом страны. Этот интернет-ресурс начал реально работать благодаря идее В. В. Путина, который в феврале 2012 г. в интервью «Российской газете» отметил, что практики размещения проектов законов в интернете явно недостаточно. Так «реализуется

¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // СЗ РФ. - 29.07.2002. - № 30. - Ст. 3012.

² См.: Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации: федер. закон от 30.05.2001 № 70-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // СЗ РФ. - 04.06.2001. - № 23. - Ст. 2288.

³ См.: Липчанская М. А. Политико-правовые проблемы участия граждан в управлении делами государства в условиях модернизации российской государственности / М. А. Липчанская // Матер. междунаrod. Конституц. Форума. – Саратов, 2010. - С. 217.

⁴ Так, граждане могут участвовать в обсуждении размещенных на сайте <http://regulation.gov.ru/> важных законопроектов и проектов актов министерств и ведомств.

⁵ <https://www.roi.ru/>

только "пассивное право"¹ - возможность гражданина реагировать на те или иные идеи и проекты власти, субъектов законодательной инициативы. А нам нужно предусмотреть и "активное право" - дать возможность самим гражданам формировать законодательную повестку, выдвигать свои проекты и формулировать приоритеты»². Особо подчеркнул В. В. Путин роль такой инициативы в решении вопросов регионального и муниципального уровня.

Муниципальное нормотворчество - это осуществляемая в регулируемом уставом муниципального образования и иными нормативными актами органов и должностных лиц местного самоуправления процессуальном порядке деятельность по созданию, изменению и дополнению общеобязательных правил поведения по вопросам местного значения³. С учетом этого, считаем ошибочной позицию Д. Г. Правдина, который к формам муниципального нормотворчества относит выборы⁴, в то время, как представляется, это одна из форм участия населения муниципального образования в управлении, путем которой осуществляется формирование местных органов власти, наделение особыми полномочиями лиц, занимающих выборные муниципальные должности (т.е. это избирательный процесс, а не нормотворческий процесс, как некорректно утверждает Д. Г. Правдин).

Что касается законотворческого процесса, то в нем важную роль играют политические партии, отражающие взгляды и интересы определенного круга граждан. Политические партии выступают инструментом структурирования законодательных органов власти, их функционирования в соответ-

¹ Примером реализации такого «пассивного права» в новейшей истории является участие граждан в обсуждении проекта федерального закона «О полиции», был доступен для граждан страны благодаря развитию интернет-технологий (URL: [http:// zakonoproekt2010.ru/](http://zakonoproekt2010.ru/) (дата обращения 25.12.2010)).

² Путин В.В. Демократия и качество государства. 06.02.2012. Официальный сайт «Российской газеты». URL: <http://www.rg.ru/2012/02/06/demokratia.html> (дата обращения 12.11.2013).

³ См.: Нарутто С. В. , Пиголкин А. С., Плотникова Л. А. Основные правила юридической техники разработки концепции муниципальных нормативно-правовых актов по самоорганизации населения. – Хабаровск, 2003. С. 12

⁴ См.: Правдин Д. Г. Участие граждан в нормотворческом процессе органов местного самоуправления / Д. Г. Правдин // Матер. междунаrod. Конституц. Форума. – Саратов, 2010. - С. 260.

ствии с волеизъявлением избирателей¹. Это опосредованная форма участия граждан в нормотворчестве, также как и деятельность института Уполномоченного по правам человека в РФ, Общественной палаты РФ, общественных объединений (общественных организаций, движений, фондов, советов)². При этом следует подчеркнуть, что указанная опосредованная форма приобретает реальные очертания только в случае успешной реализации субъективного права граждан на участие в выборах, по итогам которых формируются соответствующие представительные органы, образуемые избранными кандидатами от отдельных политических партий, общественных организаций и объединений.

Другим важным компонентом права на участие граждан в управлении делами государства является **возможность участвовать в публичных массовых мероприятиях**, которые осуществляются гражданами с целью защиты своих нарушенных прав, с целью поддержки органов власти, выражения своей позиции по значимым политическим вопросам. *Данное право ассоциируют с правом на участие в управлении делами государства 58 опрошенных (21,1%)*³.

Демократические процессы, экономические, политические и социальные преобразования, происходящие в российском обществе в современный период, сопровождаются рядом негативных обстоятельств дестабилизирующего свойства. Массовые нарушения трудового, экологического, иного законодательства, неправомерные (либо не отвечающие интересам граждан) решения властных органов и их должностных лиц ведут к ответной реакции со стороны населения в форме массовых акций протеста⁴.

¹ См.: Липчанская М. А. Политико-правовые проблемы участия граждан в управлении делами государства в условиях модернизации российской государственности / М. А. Липчанская // Матер. междунаrod. Конституц. Форума. – Саратов, 2010. - С. 217.

² См.: Синюков С. В. К вопросу об участии граждан в правотворчестве / С. В. Синюков // Матер. междунаrod. Конституц. Форума. – Саратов, 2010. - С. 275-279.

³ См.: Приложение № 1. Позиция 4.

⁴ См.: Коневская О. Ю. Право граждан на мирные собрания: проблемы реализации [Электронный ресурс] / О. Ю. Коневская // Государственная власть и местное самоуправ-

В ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливается, что пользование правом на мирные собрания не может подлежать никаким ограничениям, кроме ограничений, установленных законом с целью обеспечения общественной безопасности, общественного порядка, а также охраны здоровья и нравственности граждан или создания режима защищенности прав и свобод иных лиц. Сходное положение также закреплено в ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод¹. Обоснованность ограничения права на участие в публичных массовых мероприятиях в случаях, предусмотренных п. 2 ст. 11 названной Конвенции и ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах, подтверждал ЕСПЧ в ряде своих решений².

Публичные мероприятия, как правило, наиболее интенсивно организуются и проводятся в условиях политического, социально-экономического кризиса. И ощутимый эффект от публичных массовых мероприятий будет только в том случае, если эти мероприятия проводятся своевременно – как реакция на соответствующие решения, действия (бездействие) органов государственной власти или местного самоуправления. Именно поэтому, указывает Г. Н. Носкова, закрепленный процессуальный порядок разрешения судебных споров по поводу организации публичной акции может поставить под вопрос вообще необходимость ее проведения³, т.к. реальное обеспечение народовластия становится в зависимость от быстроты и эффективности работы судебных органов, разрешающих правовой спор о допустимости проведения массовой политической акции.

Мы кратко обрисовали сферы деятельности, в которых российские граждане реализуют свою политическую активность, влияя на принятие

ление. - 2011. - № 6. - С. 3 - 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.08.2012).

¹ См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 04.11.1950 (с изм. от 13.05.2004) // Бюллетень международных договоров. - 2001. - № 3.

² См.: Постановление ЕСПЧ от 26 июля 2007 года по делу «Махмудов (Makhmudov) против Российской Федерации» (жалоба № 35082/04) // Российская хроника Европейского Суда. - 2008. - № 4.

³ Носкова Г.Н. Указ. соч. - С. 145.

значимых решений, т.е. участвуют в управлении делами государства, пользуясь субъективными конституционными правами и правами, закрепленными в федеральных конституционных и федеральных законах. Эти права М. А. Липчанская именует формам, подразумевая под ними внешнее выражение способов, посредством которых осуществляется указанная конституционная возможность¹. Ею предложена классификация форм участия в зависимости от сферы применения: в области законотворчества; в сфере исполнительной власти; в сфере отправления правосудия². В этой классификации, как полагаем, должна присутствовать и такая важная сфера, как участие в *избирательном процессе*, который играет важную роль в институализации органов власти.

Таким образом, суммируя вышеизложенные аспекты, образующие в своей совокупности исследуемое нами **сложносоставное право**, предлагаем следующую дефиницию:

Право граждан на участие в управлении делами государства – это закрепленная в Конституции РФ и конкретизированная в федеральных конституционных и федеральных законах, а также иных нормативных актах возможность граждан проявлять активность в принятии и осуществлении государственных решений непосредственно или через свободно выбранных представителей и тем самым влиять на политику государства или реализацию важных государственных функций в различных сферах государственной деятельности путем участия в избирательном, законотворческом, судебном и управленческом процессах, путем обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, участия в общественных объединениях, мирных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях.

¹ См.: Липчанская М. А. Политико-правовые проблемы участия граждан в управлении делами государства в условиях модернизации российской государственности / М. А. Липчанская // Матер. междунаrod. Конституц. Форума. – Саратов, 2010. – С. 212.

² Там же. С. 218.

При характеристике анализируемого права необходимо определиться с категориями «**субъект**» данного права и «**участник**» соответствующих правоотношений. Необходимо отметить, что субъекты и участники - это не одно и то же, и поэтому в общей теории права эти термины разграничены¹. Субъект права - это лицо, обладающее правосубъектностью, т.е. лицо, потенциально (вообще) способное быть участником правоотношений. А субъект правоотношения - это индивидуализированный носитель конкретных субъективных прав и юридических обязанностей², реальный участник данных правовых отношений³.

Участников от субъектов отличают в зависимости от того, реализовал свое право либо обязанность субъект (то есть участник) или не реализовал (то есть иной субъект)⁴. Если разграничение и ведется, то под субъектами понимается больший круг лиц, чем под участниками⁵, причем участники входят в круг субъектов правоотношений полностью. По своей роли, специфическим функциям в механизме правового регулирования правосубъектность выполняет роль специфического средства фиксирования круга лиц, способных иметь соответствующие субъективные права и обязанности⁶.

Согласно нормам международного права, каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности⁷. Правосубъектность наряду с российским гражданством выступает правовой пред-

¹ См.: *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. - М., 1974. - С. 115-116.

² См.: *Вопленко Н.Н.* Очерки общей теории права : монография / Н.Н. Вопленко. - Волгоград, 2009. - С. 597-598.

³ См.: *Бойцов В. Я.* Система субъектов советского государственного права В. Я. Бойцов. - Уфа, 1972. - С. 32-36.

⁴ *Рыжаков А.П.* Краткий курс уголовного процесса: учебное пособие / А.П. Рыжаков. - 2-е изд. - 2003. - С. 26-27.

⁵ В административном процессе, иногда под субъектами понимают меньший круг лиц, чем участники процесса. Например, см.: *Приходько Е.Г.* Субъекты процесса на стадии возбуждения дела об административном правонарушении / Е.Г. Приходько // Административная ответственность: вопросы теории и практики / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. - М. : ИГП РАН, 2004. - С. 216-223.

⁶ См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права / С.С. Алексеев. - Т. 2. - М., 1981. - С. 140.

⁷ «Всеобщая декларация прав человека» от 10 декабря 1948 г. (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. - 10.12.1998.

посылкой для обладания личностью всей совокупностью основных и иных прав, свобод и обязанностей, устанавливаемой системой отечественного права¹. Правосубъектность – это правоспособность и дееспособность субъекта права. **Правоспособность** включает в себя как права и свободы, предоставленные определенному лицу, так и гарантии государства на реализацию соответствующих прав и свобод, т.е. фактически выступает предпосылкой к осуществлению индивидом своих прав и свобод².

Если правоспособность - это способность лица иметь субъективные права и юридические обязанности, то **дееспособность** - самостоятельно, своими личными, осознанными действиями их осуществлять³.

Полная дееспособность гражданина наступает с возраста 18 лет. До достижения 18 лет дееспособность в полном объеме наступает в случаях вступления несовершеннолетнего гражданина в брак и его эмансипации.

Необходимо подчеркнуть, что наряду с общей правосубъектностью в некоторых случаях субъекты права на участие в управлении делами государства должны соответствовать установленным законом требованиям и обладать определенными качествами, которые необходимы им для осуществления тех или иных важных государственных функций в рамках реализации рассматриваемого права (т. е. **обладать специальной правосубъектностью**).

Требования к каждой группе субъектов различны. Например, для участия в отправлении правосудия в качестве присяжного заседателя наряду с жестким возрастным цензом (не моложе 25 лет и не старше 70 лет) устанавливается запрет для лиц, имеющих не погашенную или не снятую судимость; находящихся на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансерах; не владеющих языком, на котором осуществляется судогово-

¹ См.: Лазарев Л.В. Указ. соч.

² См.: Малумов А.Ю. Комментарий к Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс] / А.Ю. Малумов. - М.: Юстицинформ, 2008. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.10.2011).

³ См.: Алексеев С.С. Указ. соч. - С. 146.

рение; имеющих психические или физические недостатки, создающие препятствия для полноценного участия в отправлении правосудия¹.

Как справедливо отмечает Г. Н. Комкова, морально-этические требования к судьям и арбитражным заседателям значительно «выше», чем к присяжным заседателям, т.к. арбитражные заседатели фактически уравниваются с судьями по своей роли в процессе, тогда как предназначение присяжных заседателей ограничено вынесением вердикта².

В размещенных в **Приложении № 3** схемах приведены примеры субъектов права на участие в управлении делами государства (с учетом сложносоставного характера этого права) и требования, предъявляемые к субъектам каждого элемента данного права.

При этом анализ субъектного состава данных компонентов права на участие в управлении делами государства показывает дифференциацию требований к субъектам *в зависимости от степени воздействия соответствующего права на политические, законотворческие, управленческие и судебные процессы в нашем государстве.*

Так, значительный круг лиц, способных реализовать **право на публичные массовые мероприятия и право на обращение, право на объединения**, - объясняется тем, что осуществление указанных прав в *меньшей степени оказывает воздействие на общее состояние управления делами государства*, чем участие в избирательных процедурах и референдуме, участие в отправлении правосудия. По сравнению с такими «яркими» формами, как выборы и референдум, - участие в публичных массовых мероприятиях, обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления оказывают косвенное, порой не достаточно выраженное влия-

¹ Ст. 3 федерального закона от 20.08.2004 № 113-ФЗ (ред. от 29.12.2010) «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 23.08.2004. - № 34. - Ст. 3528.

² Комкова Г. Н. Обеспечение конституционного принципа равенства при реализации права граждан РФ на участие в отправлении правосудия в качестве присяжного и арбитражного заседателя / Г. Н. Комкова // Матер. междунаро. Конституц. Форума. – Саратов, 2010. - С. 141.

ние на политические процессы (если это участие проходит в правовой форме, не приобретая экстремального выражения в виде вооруженного противостояния законной власти, как это имело место в конце 2013 г. - начале 2014 г. в Украине). Видимо, по этой причине для субъектов указанных прав достаточно обладать общей правосубъектностью. По этой же причине указанные формы в настоящей работе не будут детально проанализированы.

В многосоставном конституционном праве граждан на участие в управлении делами государства отражается сама суть политических прав и свобод граждан в демократическом государстве, природа взаимоотношений государства и личности в политической сфере¹. Объем правового регулирования нормы, фиксирующей указанное право, не ограничивается пределами традиционного субъективного права, взаимодействуя с функционированием других нормативных предписаний, закрепляющих иные политические права и свободы граждан².

Именно этот **масштаб действия многосоставного комплексного права** обуславливает необходимость определения **предмета нашего диссертационного исследования**. Безусловно, детально рассмотреть все компоненты данного права в рамках отдельного диссертационного исследования не представляется возможным ввиду ограниченности объема работы и широчайшего диапазона проблем, которые потребуется изучить и раскрыть по каждому компоненту права. В связи с этим полагаем целесообразным в настоящей диссертации дать общую характеристику отдельных компонентов права на участие гражданина в управлении делами государства в системе этого комплексного права и показать их роль **в реализации выделяемого нами конституционного принципа обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства**.

Таким образом, на основании проведенного в данной главе исследования, можно прийти к следующим **выводам**:

¹ См.: Кондратьев С.А. Указ. соч. - С. 5; Братановский С. Н., Костькова О. В. Указ. соч.

² См.: Братановский С. Н., Костькова О. В. Указ. соч.

1. При анализе природы права граждан на участие в управлении делами государства необходимо применять метод «концептуального углубления», раскрывая сущность первого, второго и третьего порядка.

2. Указанное право в широком смысле является компонентом структуры **конституционного принципа обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства, который заключается в предоставлении российским гражданам комплекса политических прав, с помощью которых они могут проявлять активность и влиять на государственную политику в различных сферах жизни государства и общества, и одновременно возлагает на государство, его органы и должностных лиц, обязанности по обеспечению практической реализации данных прав.**

Выделяемый нами принцип является самостоятельной нормативной идеей, которую следует отграничивать от принципа народовластия по *субъектному и объектному аспектам*.

3. **Право граждан на участие в управлении делами государства** (в широком смысле) представляет собой не отдельное субъективное право гражданина, а является слагаемым всех политических прав, с помощью которых граждане Российской Федерации оказывают воздействие на политические процессы в государстве и обществе, влияют на реализацию важных государственных функций в различных сферах. Такое понимание отражает *сущность* рассматриваемого права *первого порядка*.

4. Это право, осуществляемое непосредственно или через своих представителей, является важнейшей гарантией формирования новой системы устройства общества, основанного на качественно новых демократических принципах управления государством.

5. В ряде случаев субъекты права на участие в управлении делами государства наряду с **общей правосубъектностью** должны обладать специальной правосубъектностью – т. е. соответствовать установленным законом **требованиям и иметь определенные качества**, которые необходимы им

для осуществления тех или иных важных функций в рамках реализации рассматриваемого права.

6. Для реализации некоторых компонентов анализируемого права (таких, как **право на публичные массовые мероприятия** и **право на обращение**) достаточно обладать общей правосубъектностью, что устанавливает широкий круг субъектов, правомочных в полной мере воспользоваться этими правами. Это обусловлено меньшей степенью воздействия реализации указанных прав на общее состояние управления делами государства¹.

¹ При подготовке данной главы диссертации использовались материалы публикаций: *Зайцев М. С.* Конституционный принцип обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства / М. С. Зайцев. // Вестник СГАП. - 2014. - № 2 (97). – С. 94-97; *Зайцев М. С.* Понятие и содержание конституционного права на участие в управлении делами государства / М. С. Зайцев. // Вестник Волгоградской академии МВД России. - 2013. - № 1. - С. 17 - 22; *Зайцев М. С.* К вопросу о праве граждан РФ на участие в управлении делами государства / М. С. Зайцев. // Обеспечение и реализация прав человека и гражданина: исторический опыт, современные проблемы и пути оптимизации: сб. науч. статей из матер. Междунар. науч.-практ. конф. в рамках Евразийского научного форума «Наука и образование современной Евразии: традиции и инновации», посвящённого 300-летию со дня рождения М.В. Ломоносова. Санкт-Петербург, 27–28 октября 2011 г.: Сборник научных статей. Часть I / Науч. ред. С.Б. Мартыненко. – СПб.: МИЭП, 2012. – С. 59-68; *Зайцев М. С.* Право граждан Российской Федерации и Республики Казахстан на управление делами государства / М. С. Зайцев. // 20 лет Независимости Республики Казахстан: достижения и перспективы развития. Матер. междунар. научно-практ. конф. - Караганда, 2011. – С. 166-168.

Глава 2. Вопросы реализации конституционного права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства

2.1. Механизм и гарантии реализации права на участие в управлении делами государства

Как справедливо отмечает Г. Н. Комкова, конституционное право гражданина на участие в управлении делами государства служит своеобразной базовой гарантией перехода к такой идеальной модели общества, которое называется гражданским обществом¹.

Однако успешность построения такой модели демократии во многом зависит от того, насколько реальны возможности российских граждан участвовать в решении важных задач государственного и местного масштаба, насколько декларированное в ст. 32 Конституции РФ право обладает эффективным механизмом реализации, достаточным для воплощения в жизнь политической активности любого гражданина, желающего воспользоваться указанным правом.

При этом необходимо принимать во внимание специфику российского общества, российской демократии, о чем писал Президент РФ В. В. Путин: «...российская демократия - это власть именно российского народа с его собственными традициями народного самоуправления, а вовсе не реализация стандартов, навязанных нам извне... Могут меняться правящие партии, правительства, президенты, но не должны затрагиваться основы государства и общества, прерываться преемственность национального развития, пересматриваться вопросы суверенитета, обеспечения прав и свобод граждан»².

¹ Комкова Г. Н. Предисловие // Матер. междунаrod. Конституц. Форума. – Саратов, 2010. – С. 3.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 [Электронный ресурс] / Рос. газ. - № 287. - 2012. - 13 дек. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 01.04.2014).

На реальное воплощение демократических идеалов нацелена вся система политических прав, закрепленных в Конституции РФ, среди которых особое место занимает право граждан на участие в управлении делами государства, выступающее в роли своеобразной несущей конструкции этой системы. Реализация этого права обуславливает претворение в жизнь идеи народовластия.

Механизм реализации указанного права можно исследовать в двух аспектах: **статическом и правореализационном** - через стадии осуществления (т.е. в динамическом аспекте). Такой подход к механизму реализации прав человека можно найти в работах ученых саратовской школы¹.

По мнению Д. А. Кошарского, статическое содержание механизма реализации права включает конкретные правообязанности, юридические факты их реализации, собственно правореализационную деятельность субъектов права, правоотношения, в которых воплощается соответствующее право².

Более насыщенное компонентами статическое содержание механизма реализации права можно найти у В. О. Лучина, который вводит в его состав правовые нормы, юридические факты, деятельность специальных органов по реализации прав личности, деятельность личности по осуществлению своего права, охрану (защиту) прав и свобод личности³. Как видно, в механизм реализации конституционного права В. О. Лучин включает не только собственно деятельность по реализации права самим обладателем соответствующей правообязанности (назовем его внутренним параметром), но и правомерные действия специальных государственных органов, направленные на создание условий реального воплощения веления права в конкретных правоотноше-

¹ См.: Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. / Н. И. Матузов. - Саратов, 1972; Фарбер И. Е. О развитии конституционной теории прав человека / И. Е. Фарбер // Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете конституции СССР 1977 года. Вопросы теории государства и права, государственного и административного права - Саратов, 1980. - С. 172-180.

² См.: Кошарский Д. А. Права человека и механизм их реализации в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук / Д. А. Кошарский. - Волгоград, 2005. - С. 106.

³ Лучин В. О. Теоретические проблемы реализации конституционных норм: дис. ... д-ра юрид. наук в форме науч. докл. / В. О. Лучин. - М. : МЮИ, 1993. - С. 5.

ях, а также систему мер по защите и охране прав субъекта (внешний параметр механизма реализации права). Солидаризируется с его позицией О. В. Белянская¹.

По сути, сходное представление о механизме реализации конституционных прав можно обнаружить в работе К. Б. Толкачева, который пишет, что данный механизм можно определить в виде системы факторов, включающей две подсистемы: обеспечения реализации личных конституционных прав и свобод и подсистемы действий (актов поведения) граждан по пользованию благами, определенными личными конституционными правами².

Такой широкий подход к пониманию статического содержания механизма реализации права отражает классическое представление о механизме реализации права вообще, как совокупности средств и институтов, с помощью которых достигаются цели правовых предписаний в правомерной деятельности субъектов права, который состоит из целого комплекса мер организационно-управленческого, материально-технического, идеологического плана.

При таком понимании в его содержание включают сразу два явления – собственно «механизм реализации права» и «механизм обеспечения реализации права», которые, по мнению Д. А. Кошарского, необходимо различать, т.к. второе явление представляет собой систему гарантий для первого явления. Указанный автор четко разграничивает эти два понятия, подчеркивая, что первое представляет собой юридическую практику претворения целей правообязанностей субъектом в конкретных правомерных действиях, а второе - практику функционирования специального механизма гарантирования процесса воплощения в жизнь этих правообязанностей. Механизм обеспечения срабатывает тогда, когда субъект права не в состоянии воплотить их без

¹ См.: Белянская О. В. Механизм непосредственной реализации прав и свобод личности: дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Белянская. - Тамбов, 2003. - С. 32.

² См.: Толкачев К. Б. Теоретико-методологические основания реализации личных конституционных прав и свобод человека и гражданина: дис. ... д-ра юрид. наук [Электронный ресурс] / К. Б. Толкачев. - СПб., 1998. URL: <http://www.dissercat.com/content/teoretiko-metodologicheskie-osnovaniya-realizatsii-lichnykh-konstitutsionnykh-prav-i-svobod-#ixzz3D8VsdMst>

помощи и вмешательства компетентного субъекта¹. Таковую же дифференциацию указанных понятий дает и И. А. Хакимов².

Выше приведенный подход к пониманию категорий «механизм реализации права» и «механизм обеспечения реализации права» **гармонизирует с нашей гипотезой о существовании в ткани конституционного права - принципа обеспечения права гражданина на участие в управлении делами государства.**

Рассмотрим компоненты статического содержания механизма реализации анализируемого в настоящей работе права. Справедливо высказывание Д. А. Кошарского, что базовым компонентом этой системы выступает **собственно право**, наличие которого обуславливает правореализационную проблематику³. В первой главе настоящего диссертационного исследования мы характеризовали конституционное право на участие в управлении делами государства как многосоставное, комплексное право, обладающее системообразующим свойством для всех политических прав, с помощью которых субъекты этого права реализуют свою активность в принятии и осуществлении государственных решений непосредственно или через свободно выбранных представителей и тем самым влияют на политику государства в различных сферах государственной деятельности путем участия в избирательном, законотворческом, судебном и управленческом процессах, путем обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, участия в общественных объединениях, мирных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях.

Отдельные компоненты этого многосоставного права являют собой правомочия граждан, с помощью которых реализуется собственно это право. Конституционно-правовой механизм реализации каждого из политических

¹ См.: Кошарский Д. А. Указ. соч. С. 102-103.

² См.: Хакимов И. А. К вопросу о механизме обеспечения реализации права / И. А. Хакимов. // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. - № 1 (96). – С. 191-194.

³ См.: Кошарский Д. А. Указ. соч. С. 107.

прав способствует обеспечению возможности гражданина полноценно участвовать в управлении делами государства.

При этом необходимо учитывать, что для конституционных норм специфичен такой механизм реализации, который для многих из них связан с особыми отношениями правового состояния (например, состояние в политико-правовой связи гражданина с государством)¹. Состояние в гражданстве – одно из неперенных условий реализации субъектом некоторых прав, являющихся компонентами многосоставного права на участие в управлении делами государства (об этом мы писали в предыдущей главе настоящего диссертационного исследования).

Правовое состояние – это типичный юридический факт для конституционных отношений общего характера. Эти правоотношения, как верно подчеркивает Н. И. Матузов, возникают «непосредственно из закона», т.е. роль юридического факта в данном случае играет сам закон, его принятие и вступление в силу².

Тем не менее, для «запуска» механизма реализации анализируемого нами права требуются определенные юридически значимые действия самих субъектов права или иных субъектов – **юридические факты**, которые связывают стадию правового состояния со стадией возникновения, изменения, либо прекращения субъективных прав и соответствующих юридических обязанностей, т.е. которые предусмотрены нормами права в качестве оснований для наступления правовых последствий³.

¹ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. [Электронный ресурс]. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Матузов Н.И. Права человека и общерегулятивные правоотношения / Н. И. Матузов // Правоведение. - 1996. - № 3.

³ См.: Исаков В. Б. Фактический состав в механизме правового регулирования / В. Б. Исаков. - Саратов: Изд-во Саратовского государственного университета, 1980. - С. 9.; Синюков В.Н. О понятии юридического факта в общей теории права / В. Н. Синюков // Вопросы теории государства и права: Межвуз. науч. сб. Вып. 7: Актуальные проблемы социалистического государства и права, законности и правопорядка. - Саратов, 1986. - С. 121.

Так, например, активным избирательным правом (правовое состояние) обладают граждане РФ, достигшие 18-летнего возраста, дееспособные и не отбывающие наказание в виде лишения свободы. Для начала реализации ими права избирать в Государственную Думу должны быть совершены конкретные действия Президентом РФ по назначению выборов (принятие решения и официальное его опубликование), либо, если Президент не назначает выборы в предусмотренный законом срок, - такое решение принимается Центризбиркомом. Кроме этих юридических фактов для реализации активного избирательного права гражданина должны быть осуществлены действия, предусмотренные законом (формирование списков кандидатов в депутаты Госдумы, подготовка выборов на местах территориальными избирательными комиссиями, организация предвыборной агитации, проведение дебатов и т.д.). Конкретным юридическим фактом, порождающим отношения между избирателем и участковой избирательной комиссией по реализации права гражданина избирать, является выдача ему избирательного бюллетеня. Действия гражданина с этим бюллетенем (его заполнение и помещение в урну для голосования, его порча) также образуют юридические факты, имеющие определенные юридические последствия при подсчете голосов на выборах.

Признание в установленной законом форме выборов недействительными является юридическим фактом, который влечет прекращение соответствующих правоотношений между избирателями и территориальной избирательной комиссией по поводу проведенного в конкретный день голосования¹. Смерть гражданина – избирателя является также юридическим фактом, который прекращает любые правоотношения с участием этого лица (в том числе – в сфере избирательного права).

¹ Так, результаты дополнительных выборов 14 сентября 2014 г. в совет народных депутатов города Струнино Александровского района Владимирской области по одномандатному избирательному округу № 9 признаны недействительными ввиду того, что бланки бюллетеней содержали графу «против всех кандидатов», которая должна появиться в этих документах только с 1 января 2015 г. (см.: Результаты выборов в городе Струнино признаны недействительными. URL: <http://www.vlad.aif.ru/politic/details/1339325> (дата обращения 19.09.2014 г.)).

Таким образом, юридические факты, влияющие на реализацию активного избирательного права, могут быть традиционно классифицированы на три вида – как устанавливающие, изменяющие и прекращающие соответствующие правоотношения. Аналогично вычленяются юридические факты, порождающие правовые последствия, в ходе реализаций политической активности граждан в иных сферах, связанных с управлением делами государства.

Следующим важным элементом статического содержания механизма реализации анализируемого нами конституционного права является собственно **правореализационная деятельность субъектов права**, которую можно представить как правомерное поведение гражданина, направленное на воплощение в жизнь его права участвовать в управлении делами государства. Специалисты в общей теории права выделяют следующие юридические признаки указанной деятельности:

- 1) нормативную регламентацию правомерных действий субъекта права;
- 2) единство воплощения в правореализационной деятельности правовых возможностей и необходимостей;
- 3) соответствие поведения субъекта права в ходе правореализационной деятельности нормам нравственности;
- 4) презумпцию правомерности правореализационного поведения субъекта права;
- 5) правовую защищенность правореализационного поведения субъектов права¹.

Дальнейшее «препарирование» правореализационной деятельности целесообразно осуществлять на основе постулатов теории состава правомерного поведения, согласно которым элементами состава правомерного поведения субъекта рассматриваемого нами права являются субъект, объект, объективная сторона, субъективная сторона.

¹ См.: Кошарский Д. А. Указ. соч. – С. 114.

В теории выделяют два вида **субъектов** – индивидуальный и коллективный. Однако особенностью реализации анализируемого нами права выступает то обстоятельство, что субъектом рассматриваемого права выступает отдельный гражданин (индивидуальный субъект)¹, а не коллективный субъект – народ, как совокупность проживающих на территории Российской Федерации ее граждан. При этом проявляется одна особенность, когда путем реализации субъективного права отдельного гражданина создаются условия для реализации воли коллективного субъекта – народа. Об этом пишет В. В. Комарова: «голосование - процедура, позволяющая трансформироваться субъективному праву в народную волю»². И даже объединяясь в политические партии, различные общественные формирования, «право на участие» реализует конкретный индивидуальный субъект.

Что касается **объекта** анализируемой нами правореализационной деятельности (то, на что направлена совокупность субъективных прав и юридических обязанностей субъектов права на участие в управлении делами государства) – то в качестве такового выступают «дела государства», которые М. А. Липчанская определяет как находящие выражение в функциях государства сферы его деятельности, направленные на удовлетворение интересов и потребностей всего общества и его отдельных социальных групп³.

Важным аспектом состава правореализационной деятельности субъекта рассматриваемого права **является субъективная сторона** поведения реализующего данное право человека. Она аккумулирует в себе психологическую направленность личности, ее внутреннюю готовность на совершение поведенческих актов воплощения соответствующих правообязанностей,

¹ Более детально субъекты права на участие в управлении делами государства проанализированы нами в первой главе настоящей работы.

² Комарова В. В. Народные голосования: динамика и проблемы развития / В. В. Комарова // Кавказ: история и современность: Материалы III международной научно-практической конференции (26 - 27 сентября 2013 г.). Т. 1 / Под общ. ред. Л.А. Тхабисимовой. - Пятигорск: РИА-КМВ, 2014. - С. 407.

³ См.: Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М.А. Липчанская. - Саратов, 2012. - С. 12.

структурно объединяя такие элементы, как: интересы, мотивы, цели и правовые установки субъекта¹.

Внутренняя готовность (установка) субъекта права воплотить в жизнь предоставленное ему право – необходимый элемент политической активности гражданина. Пока у субъекта не сформирована фактическая готовность поступать определенным образом с целью воплощения велений права, направленных на его непосредственное или опосредованное участие в управлении делами государства, сложно добиться от такого гражданина деятельного и осознанного правореализационного поведения.

Не случайно Президент РФ В.В. Путин обращал внимание на необходимость развития готовности в обществе к использованию демократических механизмов. Нужно, «чтобы большинство людей почувствовали себя гражданами, готовы были бы на регулярной основе тратить свое внимание, свое время, свои усилия на участие в процессе управления»².

В своем Ежегодном послании Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. Президент вновь обратил внимание на этот вопрос: «Главное сейчас – дать гражданам возможность раскрыть себя. Свобода для развития в экономике, социальной сфере, в гражданских инициативах – это лучший ответ как на внешние ограничения, так и на наши внутренние проблемы. И чем активнее граждане участвуют в обустройстве своей жизни, чем более они самостоятельны, как экономически, так и политически, тем выше потенциал России»³.

Однако реалии таковы, что еще рано утверждать о широком вовлечении граждан в управление делами государства. Исследователи вопросов политической активности граждан на уровне местного самоуправления отмечают политическую безграмотность и правовой нигилизм (а, порой, - и пра-

¹ См.: Кошарский Д. А. Указ. соч. – С. 117.

² Путин В. В. Демократия и качество государства. 06.02.2012. Официальный сайт «Российской газеты». URL: <http://www.rg.ru/2012/02/06/demokratia.html> (дата обращения 12.06.13).

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014. [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/news/47173> (дата обращения 6.12.2014).

вовый инфантилизм) значительной части населения, его социальную апатию и пассивность, что обусловлено в том числе, и негативным отношением местных органов к участию граждан в муниципальном управлении¹. «Участие граждан в муниципальной политике зачастую сводится к акту голосования на выборах и различным формам протеста против повышения стоимости коммунальных услуг» - констатирует А. А. Сергеев².

В ходе опросов граждане чаще всего выделяют следующие факторы, снижающие их личную активность в решении вопросов местного значения: отсутствие времени; необходимость инициативы извне («если бы нас кто-то позвал, организовал, мы бы пошли»); необходимость создать определенные предпосылки для подобной деятельности со стороны властей («если бы нам подъезды отремонтировали, мы бы тогда за чистотой следили»). При этом только 2% опрошенных называют население среди субъектов, которые могут влиять на социальную и экономическую ситуацию в своем месте жительства³.

Проведенное нами анкетирование 274 респондентов, относящихся к социально-активной части общества, показало, что даже среди них менее половины участвовало в выборах в органы местного самоуправления (132 человека - 48,1%). В выборах в Государственную Думу приняло участие 136 человек (49,6%). На вопрос: «Если бы Вам представилась реальная возможность, захотели бы Вы баллотироваться в депутаты местного законодательного собрания?» положительно ответили только 102 человека (37,2%).

¹ См.: Еремин А. Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление: конституционные вопросы: дис. ... д-ра. юрид. наук / А. Р. Еремин. – Саратов, 2003. – С. 5; Иванова К. Н. Участие населения в местном самоуправлении как способ повышения социальной ответственности граждан // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2010. – № 1. – С. 30; Крамаренко С. В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук / С.В. Крамаренко. – Воронеж, 2013. – С. 43-45; Алиев Т. Местное самоуправление как демократический институт власти // Власть. – 2008. – № 8. – С. 29.

² Сергеев А. А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук / А. А. Сергеев. – М., 2007. – С. 8.

³ См.: Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем: Аналитический отчет Всероссийского Совета местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: http://www.vsmsinfo.ru/files/anali_otchet.doc (дата обращения 12.08.2014).

Баллотироваться в депутаты Государственной Думы стали бы 104 человека (37,9%)¹.

Полагаем, что во многом на политическую активность граждан влияет и реальный уровень их доходов: «бытие определяет сознание». Справедливо высказывание С. В. Крамаренко, что в условиях крайне низкого уровня жизни значительной части населения большинство граждан озабочено только проблемой элементарного физического выживания². В таких условиях формирование четких установок на активное участие в жизни государства или муниципалитета весьма проблематично.

Объективную сторону правомерного поведения образуют соответствующие правовым предписаниям или не противоречащие им действие или бездействие субъекта рассматриваемого нами права. При этом бездействие в ряде случаев может быть своеобразным проявлением политической активности гражданина (например, бойкотирование выборов в знак протеста). Однако по большей части объективную сторону правореализационного поведения субъекта анализируемого права образуют именно активные действия «по участию», с помощью которых осуществляется целенаправленное влияние на различные сферы государственной жизни и жизни местного сообщества.

Теоретики права выделяют следующие элементы объективной стороны правореализационного поведения субъекта: а) его деяние; б) юридические и фактические последствия указанного деяния; в) причинная связь между деянием и наступившими последствиями; г) правомерность деяния³. Можно проанализировать эти элементы на примере реализации права на участие в отправлении правосудия в качестве присяжного заседателя. Так, включенный в состав коллегии присяжных заседателей гражданин принимает участие в голосовании при постановлении вердикта (деяние). В результате его голосования по первому вопросу вопросного листа (он голосует – «нет, не доказано») голоса присяжных разделились поровну. Юридическим последствием

¹ См.: **Приложение № 1.** Позиции 6 и 8.

² См.: Крамаренко С. В. Указ. соч. – С. 44.

³ См.: Кошарский Д. А. Указ. соч. – С. 116.

этого является постановление оправдательного вердикта по уголовному делу. Именно его голос стал решающим для принятия данного вердикта (причинно-следственная связь между его деянием и наступившими последствиями). Указанный присяжный действовал правомерно – принимал решение, руководствуясь совестью, законом, на основе доказательств, представленных сторонами коллегии присяжных.

Таким образом выглядит содержание механизма реализации анализируемого нами права в статическом аспекте. В динамике этот механизм раскрывается через стадии реализации субъективного права, о количестве которых в науке до сих пор нет единого мнения. Например, Н. В. Витрук выделял три основные стадии реализации прав¹: стадию правового статуса (стадия общего состояния); стадию правового модуса (стадия готовности к реализации); стадию конкретного правоотношения (стадия непосредственной реализации субъективного права).

По убеждению К. Б. Толкачева, процесс реализации права может быть разделен на следующие этапы: стадия правового статуса, стадия правоотношения, стадия пользования конкретными благами².

В науке также высказано мнение, что реализация субъективных прав осуществляется в правоотношениях, имеющих тенденцию развиваться от общего (статутного) состояния к конкретному, что приводит сторонников такого подхода к выводу, что правореализация представлена двумя стадиями – сначала имеет место стадия общего (статутного) правоотношения, а затем наступает стадия конкретного правоотношения³.

Если проанализировать компоненты права на участие в управлении делами государства через призму стадий правореализации, то нам предпочтительнее видится подход Н. В. Витрука. Рассмотрим, к примеру, реализацию права на равный доступ к государственной службе. Достижение 18-летнего

¹ См.: Витрук Н. В. Стадии проявления прав советских граждан / Н. В. Витрук. // Вестник Киевского ун-та. – 1968. – № 9. – С. 63-68.

² Толкачев К. Б. Указ. соч. – С. 127.

³ См.: Кошарский Д. А. Указ. соч. – С. 130.

возраста гражданином РФ, владеющим государственным языком, и соответствии его квалификационным требованиям, установленным Федеральным законом № 79-ФЗ, дает ему право поступления на государственную гражданскую службу (стадию правового статуса). Подача таким гражданином документов для участия в конкурсе с целью замещения соответствующей должности отражает стадию правового модуса – готовность данного лица к государственной гражданской службе. Здесь наблюдается диалектическое единство статического и динамического аспектов механизма реализации права: стадия правового модуса отражает те самые установки субъекта права, который решил воспользоваться закрепленным в законе правом. Успешное прохождение конкурса и назначение на должность – стадия конкретного правоотношения, в котором реализуется собственно рассматриваемое право через замещение должности государственной гражданской службы.

Проведенный нами анализ механизма реализации права на участие в управление делами государства через призму основных постулатов теории права о статическом и динамическом (правореализационном) аспектах указанного механизма раскрывает только внутренний параметр его функционирования. Такой подход отражает абстрактную модель, вычлененную из системы других правовых явлений, сопровождающих правореализацию. В реальных правоотношениях реализация права конкретным субъектом осуществляется в условиях параллельного развития иных правоотношений, которые охватываются ранее упомянутой категорией «механизм обеспечения реализации права» (внешний параметр его функционирования). Этот механизм содержит гарантии реализации анализируемого нами права, создающие особый правовой режим, в которых развиваются правоотношения по воплощению в жизнь названного права¹.

¹ О том, что механизм реализации конституционного права включает в себя также четко определенную законом процедуру охраны и защиты субъективного права, гарантирование реализации права, что предполагает наличие как юридических, так и материальных и других средств, позволяющих перевести данное право из возможности в действительность, пишет Т. В. Грачева (см.: *Грачева Т. В.* Механизм реализации права на образование: понятие, структура. [Электронный ресурс]. // Пространство закона (TerraLaw).

Субъектам права на участие в управлении делами государства гарантируется беспрепятственная реализации указанного права при соблюдении установленных законом требований и условий.

Правовое государство не может функционировать без полного признания прав человека и без эффективной системы **гарантий** защиты указанных прав, что требует кардинальной гуманистической переориентации в отечественной системе права всего массива законодательства. В юридической литературе термин «механизм гарантий прав» встречается достаточно часто¹.

О. А. Снежко отмечает, что большинство ученых *под гарантиями понимают установленные законом средства, с помощью которых обеспечивается реализация и охрана прав и свобод*². Их предназначение состоит в том, что они направлены на обеспечение, соблюдение и защиту прав и свобод личности в целях беспрепятственного пользования ими. Иными словами, они помогают воплощению норм законодательства в реальной жизни. *Гарантии - это условия стабильности общества и государства*³. К системе гарантий анализируемого нами конституционного права относятся *политические, социальные, правовые, экономические гарантии*.

М.Т. Габдуалиев отмечает, что объектом гарантий данного права граждан являются общественные отношения, которые связаны с защитой избирательных прав граждан и других прав, посредством которых реализуется указанное комплексное право⁴.

Электронный научный журнал. - Выпуск №2/2013. URL: <http://law-journal.info/2013/07/020/> (дата обращения 1.08.2014)).

¹ Федорова Л.Н. Механизм юридических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л.Н. Федорова. - М., 2007. - С. 4.

² См.: Мицкевич А.В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве / А.В. Мицкевич // Советское государство и право. -1963. - № 8. - С. 24; Витрук Н.В. Проблемы теории правового положения личности в развитом социалистическом обществе: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук / Н. В. Витрук. - М., 1979. - С. 23; Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России / Л.Д. Воеводин. - М., 1997. - С. 37 и др.

³ Снежко О.А. Конституционные основы социальной защиты граждан [Электронный ресурс] / О. А. Снежко // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.08.2012).

⁴ См.: Габдуалиев М. Т. Указ. соч. - С. 7.

Содержание гарантий рассматриваемого права, справедливо подчеркивает этот автор, зависит непосредственно от демократичности политического режима в стране, его финансового благополучия и реального состояния социально-экономических и политических отношений. М. Т. Габдуалиевым очень верно подмечена специфическая черта этого права: *то, что граждане, реализуя указанное право, одновременно обеспечивают его охрану через ими же институтированные органы власти*¹.

Особое значение в системе гарантий надлежащей реализации рассматриваемого права имеет конституционный нормоконтроль, осуществляемый Конституционным судом РФ в порядке конституционного судопроизводства. В связи с этим полагаем целесообразным коснуться в рамках данной проблематики вопроса о роли Конституционного Суда РФ² в механизме обеспечения реализации права на участие в управлении делами государства.

Н. В. Витрук определяет конституционное судопроизводство как урегулированную Конституцией РФ и ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» последовательность взаимосвязанных процессуальных действий Конституционного Суда и иных участников конституционного судопроизводства, направленных на разрешение конституционных дел в соответствии с полномочиями Конституционного Суда в целях сохранения и укрепления конституционности в обществе и государстве»³. В рамках этой деятельности Конституционный Суд РФ принимает в том числе решения, играющие ключевую роль в уяснении конституционно-правового смысла рассматриваемого нами

¹ См.: Там же.

² Памятуя, что механизм реализации права вообще представляет собой комплекс мер организационно-управленческого, материально-технического, идеологического плана, исходя из предмета настоящего диссертационного исследования и специфики научной специальности, в данном параграфе будут освещены некоторые аспекты деятельности Конституционного Суда РФ в системе гарантий конституционного права гражданина на участие в управлении делами государства.

³ Витрук Н. В. Виды производств в Конституционном Суде Российской Федерации / Н. В. Витрук [Электронный ресурс] // Журнал конституционного правосудия. - 2009. - № 6. - С. 11 - 17. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.08.2012).

права, особенностей реализации отдельных его компонентов, в очерчивании элементов механизма его воплощения в жизнь.

Так, Конституционный Суд РФ внес весомый вклад в развитие современного представления о роли политических партий¹ в системе публичной власти. Так Конституционный Суд РФ подчеркнул, что, деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти, они являются субъектами властных отношений, оставаясь при этом добровольными объединениями в рамках гражданского общества; они выступают проявлением представительной демократии, обеспечивая участие граждан в политической жизни общества и государства²; что именно политические партии, на которые возложена соответствующая публичная функция, содействуют процессу волеобразования народа в условиях открытости и свободы создания и деятельности самих политических партий, отвечающих конституционным критериям демократии³.

Еще в 1996 г. Конституционный Суд РФ обратил внимание на необходимость соблюдения требования получения высшим должностным лицом субъекта РФ мандата непосредственно от народа и ответственности этого лица перед избирателями – т. е. прямого избрания глав администраций. Избрание этих лиц Законодательным Собранием превращает данный орган в своеобразную избирательную коллегию, решение которой подменяет прямое волеизъявление электората, подчеркнул Конституционный Суд РФ. Такой порядок

¹ Напомним, что право на объединение (в том числе – в политические партии) выступает в качестве одного из компонентов комплексного права на участие в управлении делами государства.

² По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»: Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2005. - № 1.

³ По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия - Российская партия коммунистов»: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. - № 5.

избрания признан не соответствующим Конституции РФ¹. Анализ ситуации с изменением позиции законодателя и Конституционного Суда в этом вопросе будет дан в параграфе 3.1 настоящей диссертации.

В 1997 г. предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ были положения ч. 1 ст. 74 и ст. 90 Конституции Республики Хакасия, устанавливающие для реализации пассивного избирательного права определенный «ценз оседлости» (не менее 5 лет - для избрания гражданина РХ депутатом Верховного Совета РХ; не менее 7 лет - для избрания гражданина этой Республики Председателем Правительства РХ). Подобные ограничения равноправия в области пассивного избирательного права граждан РФ были признаны противоречащими Конституции РФ².

Аналогичная правовая позиция была сформулирована Конституционным судом в Постановлении от 27.04.1998 № 12-П в ходе проверки ст. 92 Конституции Республики Башкортостан и законодательства Республики Башкортостан о выборах Президента этой Республики³, в Постановлении от 22.01.2002 № 2-П по результатам проверки ряда статей Конституции Республики Татарстан и избирательного законодательства Республики Татарстан по жалобе М. М. Саямова⁴.

Проблематика реализации избирательного права весьма «популярна» среди лиц, обращающихся в Конституционный Суд РФ. Весьма ценными для практики реализации норм избирательного права являются правовые позиции Конституционного Суда РФ, разъясняющие сущность права избирателей голосовать «против всех кандидатов»⁵. Анализ этих актуальных положений бу-

¹ См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. – № 1.

² См.: По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.06.1997 № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. – № 5.

³ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. – 1998. – № 4.

⁴ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. – 2002. – № 3.

⁵ См.: По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области»

дет дан нами в контексте изменений избирательного законодательства в параграфе 3.1. настоящей работы.

Конституционный Суд РФ не только признает некоторые акты субъектов Российской Федерации не соответствующие Конституции РФ, но и обращает внимание компетентных органов власти на необходимость создания беспробельной системы правового регулирования реализации данного права, как это имело место по жалобе граждан Г. С. Борисова, А. П. Бучнева, В. И. Лошманова и Л. Г. Маховой¹. Соответствующие указания Конституционный Суд РФ дает и федеральному законодателю, требуя внести необходимые изменения в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав»², руководствуясь положениями Конституции РФ и правовыми позициями высшего судебного органа конституционного контроля.

При этом Конституционный Суд не только выступает в качестве «негативного законодателя» прекращая своими решениями действие ряда отраслевых норм, которые признаются не соответствующими Конституции РФ, но и создает принципиально новое нормативное регулирование, требуя от правоприменителя руководствоваться правовыми позициями, сформулированными в отдельных постановлениях и определениях. Именно поэтому ученые пытаются обосновать необходимость признания правовых позиций Конституционного Суда РФ источниками права³. Примером такого решения может по-

в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова: Постановление РФ от 29.11.2004 № 17-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2005. – № 1.

¹ См.: По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.2000 № 4-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2000. – № 3.

² См.: По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2002 № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2002. – № 5.

³ См.: *Бирюкова Л. Г.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник права: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. Г. Бирюкова. – Казань, 2004; *Яковенко О. В.* Правовая процедура: автореф. дис. ... канд.

служить Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 № 10-П¹. В резолютивной части данного постановления Конституционный Суд РФ указал, что федеральному законодателю надлежит незамедлительно принять меры по урегулированию порядка осуществления гражданами права на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных средств, и тем самым устранил правовую неопределенность в данном вопросе.

Итак, на основе изучения механизма и гарантий реализации права на участие в управлении делами государства, можно констатировать:

1. Механизм реализации указанного права можно исследовать в двух аспектах: **статическом и правореализационном** - через стадии осуществления (т.е. в динамическом аспекте).

2. Правовое состояние – это типичный юридический факт для конституционных отношений общего характера.

3. Особенностью реализации указанного права выступает то обстоятельство, что его субъектом выступает отдельный гражданин (индивидуальный субъект), а не коллективный субъект – народ, как совокупность проживающих на территории Российской Федерации ее граждан.

4. С точки зрения субъективной стороны правореализационной деятельности в проявлении политической активности граждан, как необходимого условия реализации анализируемого нами права, важную роль играет психологическая установка субъекта данного права. Однако в современных условиях этому существенно препятствуют политическая безграмотность, правовой нигилизм, правовой инфантилизм значительной части населения, его социальная апатия и пассивность.

юр. наук / О. В. Яковенко. – Саратов, 1999; *Эбзеев Б. С.* Конституционный Суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1995. – № 2-3.

¹ См.: По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2006. – № 1.

5. Объективную сторону правомерного поведения в ходе реализации анализируемого права образуют соответствующие правовым предписаниям или не противоречащие им действие или бездействие субъекта данного права. При этом бездействие в ряде случаев может быть своеобразным проявлением политической активности гражданина (например, бойкотирование выборов в знак протеста).

6. Особое значение в системе гарантий надлежащей реализации рассматриваемого права имеет конституционный нормоконтроль, осуществляемый Конституционным судом РФ, который не только выступает в качестве «негативного законодателя», признавая не соответствующими Конституции РФ некоторые нормы, но и создает принципиально новое нормативное регулирование. Представляется, что с точки зрения эффективного функционирования механизма обеспечения реализации права на участие в управлении делами государства такой способ ликвидации лакун и противоречий в праве вполне приемлем.

2.2. Участие в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей

Термин «народовластие» тесно связан с термином «демократия». Дословно «демократия» в переводе с греческого означает власть народа и на сегодняшний день эта категория отражает разные явления общественной жизни. При этом необходимо отметить, что понятия «народовластие» и «суверенитет народа», это близкие понятия, но не тождественные. Народовластие – власть народа, демократия – это верховенство и полновластие народа. Суверенитет народа – это конституционный принцип организации и функционирования власти народа. Народ, выступая сувереном во всех областях жизни, сам определяет, как ему организовать свою власть¹. Все три термина «демо-

¹ См.: Кабышев В. Т. Народовластие в системе конституционного строя России: кон-

кратия», «народовластие» и «народный суверенитет» органичны и являются базовыми¹.

По мнению В. В. Комаровой, конституционные основы народовластия устанавливаются *тремя группами норм*: 1) общие нормы-принципы, которые отражают государственное устройство и устанавливают предпосылки реального народовластия; 2) нормы-принципы, являющиеся основой для этого института; 3) специальные нормы, фиксирующие отдельные элементы механизма реализации высших форм проявления власти народа².

Если попытаться классифицировать конституционные нормы применительно к предмету нашего диссертационного исследования, то, представляется, что все конституционные нормы, закрепляющие политические права и свободы, направленные на обеспечение ***права граждан на участие в управлении делами государства***, с определенной долей условности можно разделить на 2 группы:

- 1) нормы, непосредственно определяющие возможность реализации данного права;
- 2) нормы опосредованно определяющие возможность реализации рассматриваемого права.

Полагаем, к первой группе относятся те конституционные политические права и свободы, которые в свою «формулу» включают фразу «право на участие». Ко второй группе следует отнести права, реализация которых в ряде случаев способна обеспечить воздействие граждан на политику государства в различных сферах государственной деятельности: например, право на объединение, право на обращение, свободу мысли и слова, право на информацию (последнее, по мнению С. А. Широбокова, с одной стороны, являются одними из основных прав и свобод человека и гражданина, а с другой сторо-

ституционно-политическое измерение / В. Т. Кабышев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2012. - (85). – С. 43.

¹ Носкова Г.Н. Указ. соч. - С. 32-33.

² Комарова В. В. Указ. соч.

ны они выполняют важную роль среди условий механизма реализации анализируемого нами права¹).

При этом реализация рассматриваемого нами права может осуществляться как непосредственно субъектами права, так и опосредованным путем. В науке конституционного права нередко участие в управлении делами государства непосредственно и с помощью своих представителей трактуется как **две формы народовластия**².

Е. Ю. Бархатова, комментируя ст. 3 Конституции РФ, широко интерпретирует термин **«форма»**: «народ осуществляет свою власть в следующих формах: - *непосредственно*. Эта форма подразумевает прямое волеизъявление народа по вопросам государственной или общественной жизни. Высшая форма непосредственного выражения власти народа - референдум или свободные выборы. ... *Возможны и другие формы*, не имеющие столь значимых последствий (собрания, митинги, шествия, обращения, всенародные обсуждения законопроектов и др.); *через органы государственной власти...*; *через органы местного самоуправления...*»³. Сходная позиция и у Г. Д. Садовниковой, которая говорит о **формах** прямой демократии (имея в виду свободные выборы, референдум)⁴, у Ю. А. Дмитриева⁵.

¹ Ширококов С.А. Указ. соч. - С. 128.

² См., например: Постников А.Е. Комментарий к ст. 3 Конституции РФ // Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). [Электронный ресурс]. - 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Л.А. Окунькова. - М.: «БЕК», 1996. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.08.2012); Беспалый И.Т. Государственное право Российской Федерации: учебное пособие. [Электронный ресурс]. - Часть 1. - Самара, 2004. - URL: <http://pravouch.com/ko№stitutsio№№oe-pravo-sistema/№narodovlastie-rossiyskoy-federatsii.html> (дата обращения 26.08.2012); Каковкина Е.Н. Конституционное (государственное) право России. [Электронный ресурс]. М.: Изд-во Юрайт, 2009. - URL: <http://be5.biz/pravo/kke№/15.htm> (Дата обращения 18.08.2012); Некрасов С.И. Конституционное право Российской Федерации: конспект лекций. [Электронный ресурс]. - М.: Юрайт-Издат, 2009. - URL: <http://be5.biz/pravo/k001/13.htm> (Дата обращения 18.08.2012).

³ Бархатова Е. Ю. Указ. соч.

⁴ См.: Садовникова Г. Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) [Электронный ресурс]. - 3-е изд., испр. и доп. - М.: Юрайт-Издат, 2006. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.08.2012).

⁵ Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) [Электронный ресурс] / М.П. Авдеенкова, Н.И. Беседкина, А.Н. Головистикова и

Однако нам представляется, что необходимо говорить о том, что анализируемое нами право реализуется *двумя способами*: непосредственно и с помощью своих представителей.

В толковом словаре С.И. Ожегова слово «форма» определяется как: внешнее очертание, наружный вид предмета¹. Сходную интерпретацию обнаруживаем и в словаре Д.Н. Ушакова². Способ же определяется как действие или система действий, применяемые при исполнении какой-нибудь работы, при осуществлении чего-нибудь³, как тот или иной порядок, образ действий, метод в исполнении какой-нибудь работы, в достижении какой-нибудь цели⁴.

По сути, термин «форма» в большей степени ассоциируется со словом «что», а термин «способ» - со словами «как», «посредством чего». Применительно к тому, что граждане могут реализовывать свои политические права непосредственно или с помощью своих представителей, наиболее логичным было бы употреблять термин «способ», который раскрывает метод, образ действий субъектов этих прав. «Форма» же в рассматриваемом случае определяет конкретное содержание права, установленное нормами Конституции РФ и соответствующих законов.

С учетом этого, полагаем целесообразным употреблять к явлениям прямой и представительной демократии термин «способ», а под «формами» подразумевать конкретное выражение и реализацию этих способов.

др.; под ред. Ю.А. Дмитриева. - М.: Юстицинформ, 2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.08.2012).

¹ См.: Толковый словарь С.И. Ожегова онлайн. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ozhegov.org/words/38325.shtml> (дата обращения 26.08.2012).

² См.: Толковый словарь Д.Н. Ушакова онлайн. [Электронный ресурс]. URL: <http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=82769> (дата обращения 26.08.2012).

³ См.: Толковый словарь С.И. Ожегова онлайн. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ozhegov.org/words/34133.shtml> (дата обращения 26.08.2012).

⁴ См.: Толковый словарь Д.Н. Ушакова онлайн. [Электронный ресурс]. URL: <http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=73454> (дата обращения 26.08.2012).

Непосредственное участие граждан в управлении делами государства в системе действующего нормативного регулирования осуществляется в следующих **формах**¹ путем реализации:

- права быть избранными в органы публичной власти (пассивное избирательное право, которое в случае его успешной реализации предоставляет гражданину прямую возможность воздействовать на управление делами государства);
- права на референдум;
- права на участие в отправлении правосудия (в должности федерального или мирового судьи, в качестве присяжного или арбитражного заседателя);
- права на обращение в суд, либо в органы государственной власти и местного самоуправления;
- права на публичные массовые мероприятия;
- права на объединения;
- права на равный доступ к государственной и муниципальной службе;
- права на участие в законотворческом процессе (путем обсуждения законопроектов, выдвижения инициативы на сайте «Российская общественная инициатива»).

Безусловно, степень выраженности влияния граждан на управленческие процессы в тех или иных сферах государственной жизни при реализации этих форм различна. На количество вышеуказанных форм непосредственного участия в управлении делами государства и их конкретное наполнение напрямую влияет состояние законодательства государства в определенный период, что обусловлено соответствующими политическими, экономическими и социальными реалиями.

¹ О формах реализации права на участие в управлении делами государства см.: *Липчанская М. А.* Политико-правовые проблемы участия граждан в управлении делами государства в условиях модернизации российской государственности / М. А. Липчанская // Матер. международ. Конституц. Форума. – Саратов, 2010. – С. 212.

В советском государственном праве система форм прямой демократии, то есть народовластия - рассматривалась достаточно широко. Так, В.Т. Кабышев считал институтами прямого народовластия объективно требующим конституционного регулирования - выборы народных представителей, наказы избирателей депутатам и Совету, отзыв депутата Совета, референдум, деятельность общественных организаций как субъектов прямого волеизъявления, народный контроль, общие собрания граждан¹.

Но в данных условиях, при наличии однопартийной системы эти институты прямой демократии в реальности не могли стать формой действительно го волеизъявления граждан, основанного на возможности и свободе выбора различных кандидатов, поддержке различных точек зрения на пути решения общественных дел на федеральном, региональном или местном уровнях. Что касается непосредственного участия граждан в управлении делами государства, то, как считает А. В. Алехичева², еще до образования современного российского государства и его демократизации 90-х годах XX века формально в законодательстве признавались многие из действующих сегодня институтов прямой демократии.

Формы реализации анализируемого в данной работе конституционного права тесно взаимосвязаны с термином **«формы народовластия»** из-за того, что это явления однопорядковые, но не совпадающие, то есть второй термин шире по объему, чем первый. Как верно подчеркивает М.Т. Габдуалиев, между этими определениями существуют различия, которые значительно отличают их друг от друга. **«Народовластие»** – это понятие в большей степени политическое, которое выходит далеко за рамки права, так как само по себе «народовластие», иными словами «демократия» является объектом исследования различных наук, не только юриспруденции, но и таких

¹ См.: Кабышев В. Т. Прямое народовластие в советском государстве / В. Т. Кабышев. - Саратов: Издательство Саратовского Университета, 1974. - С. 57.

² См.: Алехичева А. В. Соотношение федерального и регионального регулирования форм прямой демократии в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Алехичева. - М., 2007. - С. 13.

наук, как социология, политология, философия, и т.п., а субъективное право относится к юриспруденции¹.

Проанализировав ряд статей Конституции РФ, Н. Г. Носкова² пришла к обоснованному заключению, что термин «народ» в тексте Основного Закона употребляется в двух основных значениях.

В первом значении под словом «народ» подразумевают единый субъект *народовластия и правотворчества* (здесь слово «народ» сочетается обычно со словом «многонациональный» - например, Преамбула, ст. 3 Конституции РФ).

Во втором значении слово «народ» употребляется для наименования совокупности людей, имеющих равные права с другими народами (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ), обладающих своей территорией (ст. 9 Конституции РФ) и пользующихся общим языком (ст. 68 Конституции РФ).

Второе значение термина «народ» таким образом, совпадает со значениями таких терминов, как «нация» и «этнос». Таким образом, первое значение отражает **«внутренний параметр»** данного явления, а второе значение – его **«внешний параметр»**, показывающий отличие этой общности людей от иных народов и наций. В науке конституционного права нет общепризнанного мнения понятия «народ» как субъекта народовластия и единых критериев его определения. Анализируя различную юридическую литературу, мнения разных авторов, можно выделить среди них три подхода.

Одни ученые считают, что термины «народ» и «нация» идентичны по своему юридическому значению³. Кроме М. В. Баглая подобную позицию разделяют и другие авторы⁴. Однако некоторые ученые не согласны с этой позицией и, наоборот, считают, что понятие «народ» определяется граждан-

¹ Габдуалиев М.Т. Указ. соч. - С. 88.

² Носкова Г.Н. Указ. соч. - С. 11.

³ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. - М., 2001. - С. 105.

⁴ См.: Прокошин В.А., Кузнецов С.Ю., Пашин А.Л. Право и реальность власти народа: демократизация региональных отношений. - Москва - Тула, 1999. - С. 31 - 32.

ством¹. Более точно эту точку зрения выразил академик О.Е. Кутафин, который считает, что юридически слово «народ» совпадает с понятием «граждане» и означает принадлежность к соответствующему государству совокупности индивидов, объединенной в рамках этого государства². Часть ученых утверждают, что народ должен определяться, прежде всего, по территориальному признаку³.

По мнению П.А. Астафичева, многозначное понимание термина «народ» не соответствует требованиям конституционно-правового исследования, и применение термина «народ» в конституции, федеральных законах и в судебной практике должно толковаться более четко и однозначно⁴.

Толкование термина «народ» как «совокупность всех жителей государства», как это закреплено в ст. 3 Конституции РФ, некорректно по той причине, что не все население России на ее территории обладает российским гражданством. При этом, важно отметить что только российским гражданам в Российской Федерации предоставлены права на осуществление народовластия в полном объеме, в то же время права иностранцев в данной сфере ограничены законодательством. Только российские граждане могут реализовывать право на участие в управлении делами государства в полном объеме, о чем мы писали ранее в первой главе настоящей работы.

Но не все проживающие на территории Российской Федерации обладают российским гражданством. Гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в специальном установленном законодательством

¹ См.: Конституционное право: учебник / отв. ред. В.В. Лазарев. - М., 1999. - С. 228.

² См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России (издание третье, переработанное и дополненное) - М.: Юрист, 2004. - С. 84.

³ См.: Савин В.И. Проблема становления и развития публичной власти в Российской Федерации и ее основные методологические аспекты // Теоретические и практические вопросы становления и развития публичной власти / под общ. ред. В.И. Савина. - Орел, 2001. - С. 14.

⁴ См.: Астафичев П.А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук / П.А. Астафичев. - М., 2006. - С. 48.

порядке и является достаточно сложной процедурой¹. Многие иностранцы – например, граждане стран ближнего зарубежья (бывшего Союза ССР) и апатриды, которые желают стать гражданами Российской Федерации, осознают свою национальную самоидентичность и принадлежность к российскому народу, к, так называемому, «русскому миру», должны быть его частью и не исключаться из него. Но Конституция РФ не предоставляет им права на участие в управлении государством как гражданам РФ, за исключением случаев, специально урегулированных в межгосударственных отношениях на основе принципа взаимности.

Так как Конституция предоставляет право на управление делами государства только российским гражданам, то понятие «народ» в ст. 3 нужно толковать именно как совокупность *граждан РФ*, то есть, исключая иностранцев и апатридов.

Понятие «принцип народного суверенитета», означает верховенство, полноту и независимость власти единого многонационального народа РФ, которые проявляются в его реальной способности самостоятельно решать вопросы государственного значения с помощью прямых и опосредованных способов выражения воли народа.

Вместе с тем процессы интернационализации, происходящие на международном уровне, приводят к распространению действия политических прав на лиц, не обладающих гражданством государства пребывания. Так, В. Шемятенков выделяет **три категории политических прав**: 1) предоставляемые всем без исключения иностранным гражданам; 2) предоставляемые некоторым группам этих лиц; 3) вообще не предоставляемые иностранным гражданам и подданным. К первой категории можно отнести право на объединение, распространяемое законодательством большинства государств на «каждого» (ст. 30 Конституции РФ, ст. 36 Конституции Республики Бела-

¹ О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 14.10.2014) // СЗ РФ. - 03.06.2002. - № 22. - Ст. 2031.

русь, ст. 58 Конституции Польши), право обращений (ст. 17 Основного закона ФРГ, ст. 15 Конституции Японии)¹.

Используя эту классификацию, право участвовать в управлении делами государства можно одновременно отнести как ко 2-й, так и к 3-й категории – с учетом особенностей каждого компонента данного многосоставного права.

К первой категории прав, распространяющихся, в том числе и на всех иностранных граждан, можно отнести право на обращения. Дело в том, что хотя конституционная норма, закрепленная в ст. 33, в качестве субъектов этого права предусматривает российских граждан, специализированный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», конкретизирующий данное право, в ч. 3 ст. 1 особо оговаривает ситуацию с распространением регулирования порядка рассмотрения обращений иностранных граждан, подданных и апатридов².

Также **к этой первой категории** можно отнести право на мирные шествия и собрания. О предоставлении права участвовать в мирных шествиях и собраниях иностранным гражданам и подданным, а также апатридам норма, закрепленная в ст. 31 Конституции РФ, умалчивает. Однако буквальное толкование п. 1 ст. 6 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»³, показывает, что употребление слова «граждане» в тексте этой нормы без уточнения гражданско-правовой связи с Российской Федерацией – дает возможность расширительного понимания субъектов этого права. Допуск к участию в манифестациях членов и участников общественных объединений и религиозных объединений дал основание С. А. Авакьяну⁴ утверждать, что закон

¹ См.: Шемятенков В. Большая Европа и западноевропейская интеграция / В. Шемятенков // Европейский Союз на пороге XXI века / Под ред. Ю.А. Борко и О.В. Буториной. - М., 2009. - С. 19.

² См.: О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ. - 08.05.2006. - № 19. - Ст. 2060.

³ См.: О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федер. закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 04.10.2014) // СЗ РФ. - 21.06.2004. - № 25. - Ст. 2485.

⁴ Авакьян С. А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения [Электронный ресурс] // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 8. Доступ из СПС «ГарантПлюс». (Дата обращения 30.07.2012).

косвенно разрешил иностранным гражданам и подданным, а также апатридам участвовать в публичных мероприятиях.

Непосредственное участие граждан в управлении делами государства осуществляется путем их участия в выборах, референдумах, в работе органов законодательной, исполнительной или судебной власти¹.

Участие граждан РФ в управлении делами государства на уровне исполнительной власти, соответственно, осуществляется в ходе их воздействия на принятие управленческих решений как непосредственно, так и в косвенной форме, подчеркивает М.А. Липчанская².

Согласно ст. 25 «Международного пакта о гражданских и политических правах», ч. 2 ст. 3 Конституции РФ граждане вправе принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через свободно выбранных представителей³.

Свобода институализации народного представительства гарантируется многопартийной системой, соревнованием и конкуренцией различных политических сил. Являясь также выражением и принципа равенства народного представительства, политический плюрализм в наиболее полном объеме может проявляться в деятельности партий⁴.

Участие граждан в управлении делами государства через своих представителей, избираемых в органы законодательной, исполнительной власти либо местного самоуправления, осуществляется в следующих формах при реализации:

¹ Соотношение осуществления гражданами права на участие в управлении делами государства *непосредственно* и через своих *представителей* отражено на схеме – см. **Приложение № 4.**

² См.: Липчанская М.А. Формы участия граждан в управлении делами государства в сфере исполнительной власти [Электронный ресурс] / М.А. Липчанская // Административное и муниципальное право. - 2011. - № 2. - С. 19 - 24. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.08.2012).

³ Международный пакт «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. - 1994. - № 12.

⁴ См.: Астафичев П.А. Указ. соч. - С. 164.

– Права избирать в органы государственной власти и местного самоуправления (активное избирательное право, в ходе реализации которого формируется народное представительство).

– Права на участие в отправлении правосудия в качестве присяжных и арбитражных заседателей (оно носит **двоякий характер** – для лиц, избранных в качестве присяжных и арбитражных заседателей происходит **непосредственное воздействие** на процесс осуществления правосудия, а для участников судебных процессов сами присяжные и арбитражные заседатели **косвенно выступают представителями общественности**, участвующими в отправлении правосудия).

Л. В. Лазарев отмечает, что непосредственное народовластие осуществляет народ самостоятельно с помощью всеобщего голосования, референдума и в форме свободных выборов различного уровня.

Представительная демократия реализуется не непосредственно народом, а с помощью свободно выбранных представителей. К ним относятся, в основном, органы государственной власти, избираемые с помощью свободных выборов: коллегиальные - Государственная Дума ФС РФ, носящие различные наименования выборные органы субъектов РФ; и единоличные - Президент РФ, высшие должностные лица субъектов РФ, мэры городов, главы администраций (правительств субъектов РФ), а также выборные органы местного самоуправления¹.

По мнению П.А. Астафичева, не прямой способ избрания высших должностных лиц субъектов РФ способствует бюрократизации данного института, эрозии его демократической сущности².

По мнению Л.В. Лазарева, участие граждан в управлении делами государства через своих представителей происходит на разных уровнях:

¹ См.: Лазарев Л.В. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) [Электронный ресурс]. - М.: Проспект, 2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 30.10.2010).

² Астафичев П.А. Указ. соч. - С. 157.

Первый уровень - органы, прямо избираемые народом, Государственная Дума, Президент Российской Федерации, главы субъектов РФ.

Второй уровень - органы, образуемые представительными органами первого уровня, например Правительство Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека.

Третий уровень - например, одна вторая часть состава Счетной палаты, формируемая Советом Федерации¹.

В различных ситуациях государственные органы образуются согласованным решением двух избранных народом органов. Можно привести такой пример, как назначение Советом Федерации на должность Генерального прокурора РФ по представлению Президента РФ.

В контексте тематики данного параграфа считаем необходимым обратить внимание на некоторые проблемы, возникающие у российских граждан в связи с осуществлением права на управление делами государства через своих представителей. Непосредственная реализация права создает условия для постоянного контроля эффективности этой реализации конкретными участниками правоотношений.

Однако управление делами государства через представителей ввиду его *опосредованного характера* имеет ряд недостатков в части достижения желаемого результата. Поэтому, как справедливо отметил П. А. Астафичев, в науке конституционного права нужно разработать комплексную концепцию народного представительства в современных исторических условиях².

Г.Н. Носкова констатирует, что в российском законодательстве закреплена система эффективных средств охраны и защиты народовластия, которая пополняется новыми механизмами обеспечения власти народа, но при этом *остаются нерешенными многие вопросы, касающиеся полномочий органов*

¹ См.: Лазарев Л.В. Указ. соч.

² См.: Там же.

государственной власти, их должностных лиц, органов местного самоуправления в области охраны власти народа¹.

Необходимо подчеркнуть, что, в отношении народного представительства существует не просто «противоречие» между его законодательным закреплением и его реальным функционированием. Несмотря на закрепление этих прав в международном законодательстве, несмотря на конституционные нормы о народе - единственном источнике всей власти в Российской Федерации, несмотря на регламентацию системы средств охраны и защиты народо-властия – фактически население России вообще не обладает реальной властью и мало что решает в управлении делами государства как на макроуровне (в масштабе страны), так и на микроуровне (в рамках отдельных муниципальных образований).

Это происходит по различным причинам – из-за недостаточного уровня развития гражданского общества, низкой правовой культуры граждан, которая ведет к снижению политической активности и к росту социальной апатии среди россиян, из-за пробелов в законодательстве², из-за неэффективности современного российского законодательства (так как законы не исполняются должным образом³), из-за коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления⁴, злоупотребления полномочиями среди должностных лиц,

¹ См.: Носкова Г.Н. Указ. соч. – С. 135.

² Так, В. А. Щепачев обоснованно указывает на пробельность и противоречия федерального и регионального законодательства в сфере местного самоуправления (см.: Щепачев В. А. Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы её реализации в законодательстве Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. А. Щепачев. – М., 2014. – С. 11).

³ Еще в 2002 г. в Послании Президента России Федеральному Собранию РФ 2002 года, проблема реализации законов названа в числе приоритетных: «...Не может быть оправдано то, что принятые законы часто противоречат друг другу. Будучи принятыми - не исполняются. Постоянно подвергаются изменению, иной раз - даже не вступив в силу...» (Послание Президента России В. В. Путина Федеральному Собранию РФ 2002 года // Рос. газ. – 2002. – 19 апр.).

⁴ За последние 18 лет из России нелегально было вывезено \$ 211,5 млрд. Общий объем теневой экономики России оценивается в 46% ВВП. Это в 3,5 раза превышает размер теневых экономик таких стран, как США, Франция или Канада. Таковы выводы доклада, подготовленного международной исследовательской организацией Global Financial Integrity (GFI) // Эксперты оценили масштаб коррупции в России. [Электронный ресурс]. URL: http://www.topNews.ru/News_id_56123.html (дата обращения 07.11.2012).

неэффективности судебной власти, нарушений избирательных прав граждан (как, например, фальсификации итогов выборов¹) и т.п.

Все это препятствует нормальному осуществлению российскими гражданами своего конституционного права на управление делами государства. Для решения этих проблем необходимы такие меры, как, например – устранение пробелов в действующем законодательстве², ужесточение санкций за правонарушения в сфере реализации избирательных прав граждан (прежде всего - в административном праве), более активное участие в процессе выборов средств массовой информации, усиление контроля за деятельностью избирательных комиссий для предотвращения случаев фальсификации избирательных документов, фальсификации итогов выборов, и других нарушений.

Таким образом, можно констатировать, что:

1. Все конституционные нормы, закрепляющие политические права и свободы, направленные на обеспечение *участия граждан в управлении делами государства*, с определенной долей условности можно разделить на 2 группы: нормы, непосредственно определяющие возможность реализации данного права; нормы, опосредованно определяющие возможность его реализации.

2. Применительно к тому, что граждане могут реализовывать свои политические права непосредственно или с помощью своих представителей, наиболее логичным было бы употреблять термин «способ», который *раскрывает метод, образ действий субъектов этих прав*. «Форма» же в рассматриваемом случае *определяет конкретное содержание права, установленное нормами Конституции РФ и соответствующих законов*.

¹ После парламентских выборов в ЦИК России поступило почти 1,7 тысячи жалоб и обращений, на 21 избирательном участке результаты голосования были отменены, сообщил зампред Центризбиркома Леонид Ивлев, выступая в Общественной палате России (см.: Сайт РИА-новости. URL: <http://ria.ru/politics/20111220/521735637.html#ixzz3B7Gh1Xip> (дата обращения 20.12.2011).

² О несовершенстве действующего отечественного избирательного права см.: Володькина Е. А. Некоторые практические аспекты отмены (переноса) выборов / Е. А. Володькина. // Матер. междунаро. Конститут. Форума. – Саратов, 2010. - С. 59.

С учетом этого, полагаем целесообразным употреблять к прямой и представительной демократии термин «способ», а под «формами» подразумевать конкретное выражение этих способов.

3. Непосредственное участие граждан в управлении делами государства в системе действующего нормативного регулирования осуществляется в следующих **формах** путем реализации: права быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления; права на референдум; права на участие в отправлении правосудия (в должности судьи, в качестве присяжного и арбитражного заседателя); права на обращения; права на публичные массовые мероприятия; права на объединения; права на равный доступ к государственной и муниципальной службе (участие в управлении делами государства в должности государственных или муниципальных служащих); права на участие в законотворческом процессе (путем обсуждения законопроектов, выдвижения инициативы на сайте «Российская общественная инициатива»).

4. Участие граждан в управлении делами государства через своих представителей, избираемых в органы законодательной, исполнительной власти либо местного самоуправления, осуществляется в следующих формах при реализации: права избирать в органы государственной власти и местного самоуправления; права на участие в отправлении правосудия в качестве присяжных и арбитражных заседателей (оно носит двойной характер – для лиц, избранных в качестве присяжных и арбитражных заседателей происходит непосредственное воздействие на процесс осуществления правосудия, а для участников судебных процессов сами заседатели косвенно выступают **представителями общественности**, участвующими в отправлении правосудия).

5. Управление делам государства через представителей ввиду его *опосредованного характера* имеет ряд недостатков в части достижения желае-

мого результата: в России существует противоречие между идеей народного представительства, закреплённой в конституционных нормах, и его реальным функционированием, что проявляется и в дефектах отраслевого регулирования, конкретизирующего отдельные формы реализации данного права, и в отсутствии эффективного механизма защиты элементов народовластия¹.

¹ При подготовке материалов данной главы использовались публикации: Зайцев М. С. О способах и формах участия граждан в управлении делами государства / М. С. Зайцев. // Актуальные проблемы частного и публичного права: матер. межрег. науч.-практ. конф. – Волгоград: ВА МВД России, 2012; Зайцев М. С. К вопросу о праве граждан РФ на участие в управлении делами государства / М. С. Зайцев. // Обеспечение и реализация прав человека и гражданина: исторический опыт, современные проблемы и пути оптимизации: сб. науч. статей из матер. Междунар. науч.-практ. конф. в рамках Евразийского научного форума «Наука и образование современной Евразии: традиции и инновации», посвящённого 300-летию со дня рождения М.В. Ломоносова. Санкт-Петербург, 27–28 октября 2011 г.: Сборник научных статей. Часть I / Науч. ред. С.Б. Мартыненко. — СПб.: МИЭП, 2012. — С. 59-68.

Глава 3. Характеристика отдельных форм участия граждан граждан Российской Федерации в управлении делами государства

3.1. Право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления

Важными компонентами комплексного права на участие в управлении делами государства являются права участвовать в избирательных и референдумно-правовых процедурах, что закреплено в ст. 32 Конституции Российской Федерации. На значимость избирательных прав граждан для сохранения основ конституционного строя России и формирования правового государства справедливо указывает И. А. Стародубцева¹.

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ высшим непосредственным выражением власти народа являются **референдум**² и **выборы**, при проведении которых государство гарантирует проявление свободного волеизъявления своим гражданам.

Исторический анализ становления нормативной регламентации отечественных процедур выборов в представительные органы в новой и новейшей истории нашего государства свидетельствует, что, несмотря на распад СССР в 1991 г., вплоть до принятия в 1993 г. Конституции РФ нормативной основой проведения выборов во все органы власти являлись законы Российской Федерации, закрепляющие общие, унифицированные выборные процедуры. В начале 90-х годов в связи с учреждением в некоторых республиках поста Президента республики, были изданы законы республик о проведении соответствующих выборов. Однако даже в этот период в ряде регионов продол-

¹ См.: *Стародубцева И.А.* Конституционные ограничения пассивного избирательного права в России и зарубежных странах / И. А. Стародубцева [Электронный ресурс] // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - № 4. - С. 25 - 28. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Право на участие в референдуме более детально будет проанализировано в следующем параграфе настоящей главы.

жал действовать прежний порядок выборов, установленный Законом РСФСР от 24 октября 1991 года «О выборах главы администрации»¹. Например, Президиум ВС РФ постановил, что выборы Президента - главы исполнительной власти Ингушской Республики – должны проводиться применительно к правилам, установленным этим законом².

Таким образом, до принятия всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституции РФ вопросы дифференциации компетенции Российской Федерацией и ее субъектов в сфере регламентации выборных процедур еще не были окончательно разрешены на законодательном уровне. Закрепление в гл. 3 Конституции 1993 г. общих принципов федеративного построения нашего государства с определением предметов ведения центра и субъектов Федерации послужило идейной основой для формирования законодательства, регулирующего основы построения новой организации публичной власти на федеральном и местном уровне.

В этой связи целесообразно проанализировать изменения, которые в 2004 г. были внесены в Федеральный закон № 184-ФЗ³. Эту реформу можно было бы по праву назвать «контрреформой», посягающей на одно из проявлений народного суверенитета – свободные выборы⁴. И хотя закон потом вновь претерпел изменения, тем не менее, считаем необходимым в контексте этого анализа коснуться и правовых позиций Конституционного Суда РФ.

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. - 07.11.1991. - № 45. - Ст. 1491.

² См.: О выборах Президента - главы исполнительной власти Ингушской Республики: Постановление Президиума ВС РФ от 20.01.1993 № 4321-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. - 28.01.1993. - № 4. - Ст. 148.

³ О внесении изменений в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федер. закон от 11.12.2004 № 159-ФЗ (ред. от 02.05.2012) // СЗ РФ. - 13.12.2004. - № 50. - Ст. 4950.

⁴ По мнению П.А. Астафичева, невыборные способы формирования исполнительных и судебных органов власти суть *отступления от принципа всеобщности народного представительства*, которые должны отвечать критериям, указанным в части 3 статьи 55 Конституции РФ (см.: Астафичев П.А. Указ. соч. - С. 151).

Так, Л. Ю. Грудцына подчеркивает, что положения ст. 10 Конституции РФ о принципе разделении властей распространяются на процедуры организации государственной власти в Российской Федерации на всех уровнях (в том числе - ее субъектов), и что Президент РФ, предлагая на пост губернаторов своих кандидатов, ограничил возможность высшего и непосредственного выражения воли народа - его право на осуществление свободных выборов (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ), а, по сути, - фактически «отобрал» часть суверенитета¹.

Именно по этой причине В.Ф. Гришкевич обратился в Конституционный Суд РФ с жалобой, где оспаривались положения статьи 18 Федерального закона № 184-ФЗ (в редакции 11.12.2004 года). По мнению заявителя, оспариваемые законоположения, которые предусматривают наделение гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ косвенным путем - по представлению Президента РФ законодательным органом государственной власти субъекта РФ, а **не в результате прямых выборов населением соответствующего субъекта** Российской Федерации, как это было закреплено ранее действующей редакцией в Федеральном законе № 184-ФЗ, неправомерно **ограничивают конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти** и тем самым противоречат статьям 17, 18 и ч. 2 ст. 32 и 55 Конституции РФ, нарушая избирательные права граждан.

Однако постановлением Конституционного суда РФ от 21.12.2005 № 13-П² положения данного п. 1 ст. 18 признаны не противоречащими Конституции РФ. И это решение противоречит ранее выраженной в постановлении от 18.01.1996 № 2-П позиции, согласно которой главы администраций должны выбираться избирателями. Конституционный Суд РФ ранее утверждал, что положение, при котором Законодательное Собрание превращено в

¹ См.: Грудцына Л.Ю. К вопросу об отмене всенародных выборов губернаторов / Л.Ю. Грудцына // Законодательство и экономика. - 2004. - № 11. - С. 7.

² По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2006. – № 1.

своеобразную избирательную коллегию не соответствует Конституции РФ, т.к. решение Законодательного Собрания подменяет прямое волеизъявление избирателей. «Избранный в таком порядке глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти, поскольку ни законодательная, ни исполнительная власть не вправе определять одна для другой ее представителя, в том числе в федеральных органах»¹.

Судья Конституционного суда РФ Ярославцев В. Г. изложил свое критическое видение этой проблемы в особом мнении, которое, как мы полагаем, содержит весьма убедительные и справедливые аргументы: «никакие представительные и выборные институты не могут действовать помимо Конституции Российской Федерации и свободного волеизъявления граждан, и что посягательство на конституционную волю избирателей не позволено никому, в противном случае подобные действия могут рассматриваться как нарушение конституционного принципа народовластия, прав и свобод человека и гражданина»².

Мы полностью согласны с приведенным выше мнением судьи В. Г. Ярославцева. Указанное постановление Конституционного суда РФ является необоснованным и противоречит Конституции РФ, ранее сформированным верным правовым позициям самого Конституционного суда РФ, оно фактически легализует, признает конституционными нормы федерального закона, нарушающего избирательные права граждан. Правильным в указанной ситуации был бы путь издания Конституционным Судом постановления (гармонирующего с ранее вынесенным постановлением от 18.01.1996 № 2-П), констатирующего неконституционность проверяемой нормы федерального

¹ По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. – № 1.

² Особое мнение судьи Конституционного суда РФ В.Г. Ярославцева. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан. [Электронный ресурс]: постановление КС РФ от 21.12.2005 № 13-П Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

закона и формулирующего требование к федеральному законодателю привести положения п. 1 ст. 18 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в соответствие с принципами народовластия.

Ч. 3 ст. 55 Конституции РФ предусматривает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом только в том объеме, насколько это действительно необходимо с целью защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья населения, прав и законных интересов иных лиц, обеспечения обороноспособности и безопасности нашего государства. Возникает вопрос: действительно ли указанные федеральные законы, отменившие выборность должностей губернаторов навеяны необходимостью защиты этих конституционных ценностей? Существовала ли реальная угроза этим охраняемым ценностям¹ от действовавшего ранее порядка выбора губернаторов?

По нашему мнению, положения Федерального закона № 184-ФЗ - в предыдущей недействующей редакции - необоснованно ограничивали избирательные права граждан, так как их право избирать глав субъектов РФ с помощью свободных выборов - для вышеуказанных охраняемых ценностей никакой «угрозы», разумеется, не представляло.

Можно с удовлетворением отметить, что данные недемократические положения п. 1 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ в редакции от 23.04.2012 – утратили силу в связи с принятием Федерального закона от 02.05.2012 № 40-ФЗ². Инициатором данного законопроекта № 8434-6 был Президент РФ¹.

¹ Справедливо высказывание И. А. Стародубцевой, что в каждом конкретном случае при разработке и проведении правовой экспертизы законопроектов необходима оценка соразмерности ограничения конституционных прав тем ценностям, с целью охраны которых вводится такое ограничение (см.: *Стародубцева И. А.* Конституционные механизмы ограничения прав и свобод личности в России и зарубежных странах / И. А. Стародубцева // Общество и право. - 2012. - № 1(38). – С. 55).

² О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

В закон были внесены изменения и в данный момент, согласно п. 3 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ² в редакции от 25.12.2012, высшее должностное лицо субъекта РФ избирается на демократической основе гражданами, проживающими на территории данного субъекта РФ.

Исследуя вопросы народовластия, П.А. Астафичев отмечает, что народ вправе через своих представителей не *только законодательствовать, но также исполнять и применять законы*³. Однако, данное утверждение автор распространяет и на судебную власть, что, как представляется, в современных условиях несколько преждевременно. Считаем вполне уместным формирование органов законодательной и исполнительной власти на основе избирательного права, в связи с тем, что управление делами государства в этих сферах определяет внутреннюю и внешнюю политику государства. Но что касается **судебной власти**, то с учетом профессиональных требований к кандидатам на должность судей различного уровня и высокой коррупциогенностью данного вида деятельности, замещение должностей судей должно протекать в ином порядке – без инициации избирательного процесса.

Сам *избирательный процесс* П.А. Астафичев определяет как совершение в установленные законом периоды соответствующими субъектами конституционных правоотношений конкретных действий либо бездействия в целях формирования народного представительства⁴.

Обращает на себя внимание упоминание в тексте дефиниции возможности участия в избирательном процессе путем *бездействия*. Данная форма реализации активного избирательного права граждан последние годы имела

субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федер. закон от 02.05.2012 № 40-ФЗ // СЗ РФ. - 07.05.2012. - № 19. - Ст. 2274.

¹ Официальный сайт Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=8434-6&02> (дата обращения 1.09.2012).

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 04.11.2014) // СЗ РФ. - 18.10.1999. - № 42. - Ст. 5005.

³ Астафичев П.А. Там же.

⁴ Астафичев П. А. Указ. соч. - С. 199.

большую популярность. Социальная апатия, убежденность в невозможности перемен, недоверие к кандидатам, внесенным в список, и членам избирательных комиссий, - эти и другие факторы приводят к снижению избирательной активности граждан. По сути, такое поведение избирателей можно назвать ***пассивной протестной формой реализации избирательного права***.

Динамику пассивной протестной формы реализации избирательного права можно проследить по нижеследующим цифрам.

В первых выборах депутатов Государственной Думы (12 декабря 1993 г.) приняли участие 54,81% от числа зарегистрированных избирателей; на выборах в ГД ФС в 1995 г. - уже 64,76% от числа зарегистрированных избирателей. Но на выборах в 1999 г. явка была всего 61,85%¹, а на выборах в Государственную Думу в 2003 г. - 55,75%. С переходом на формирование Государственной думы по пропорциональной системе со 2 декабря 2007 г. наметилось повышение активности избирателей (явка поднялась до 63,78%)². Однако на выборах в Государственную Думу 4 декабря 2011 г. явка опять снизилась до 60,21%³. Динамика явки избирателей на выборы депутатов в Государственную Думу РФ отражена в **Приложении № 5**.

Явка избирателей в единый день голосования 14 сентября 2014 г. в ряде регионов была очень низкой: к примеру, явка избирателей в Подмосковье превысила 14%, в Санкт-Петербурге - 19%⁴.

¹ Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. (Цит. по: Абрамова О.К., Симагина Н.А. Проблемы повышения электоральной активности при участии в выборах в Государственную Думу (на примере Владимирской области) [Электронный ресурс] // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 3. - С. 29 - 32.) Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.08.2012).

² Официальный сайт Центральной избирательной комиссии. URL: <http://www.cikrf.ru>. (Цит. по: Абрамова О.К., Симагина Н.А. Проблемы повышения электоральной активности при участии в выборах в Государственную Думу (на примере Владимирской области) [Электронный ресурс] // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 3. - С. 29 - 32.) Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.08.2012).

³ Официальный сайт «Российской газеты». URL: <http://www.rg.ru/2011/12/10/itogi.html>. (Цит. по: Абрамова О.К., Симагина Н.А. Указ. соч.).

⁴ ЦИК не получил ни одной жалобы на ход голосования. [Электронный ресурс]. Официальный сайт «Российской газеты». URL: <http://www.rg.ru/2014/09/14/golosovanie-site.html> (дата обращения 20.09.2014). Динамику

Существует и *активная протестная форма*: в ряде избирательных процессов на отдельных избирательных участках абстрактный кандидат «против всех» лидировал по количеству набранных голосов. Эти обстоятельства привели к изменению регламента выборов – был введен запрет включать в бюллетени для голосования графу «против всех кандидатов».

В.В. Вискулова, проанализировав правовые позиции Конституционного Суда РФ по данному вопросу, отметила что «Постановление от 10 июня 1998 г. № 17-П¹ является, по сути, первым решением, отражающим анализ правовой природы голосования «против всех кандидатов». Ему присущ некоторый дуализм ... Суд, исследуя право избирателей голосовать «против всех кандидатов» («против всех списков кандидатов»), не счел его неконституционным из простой посылки, что данное право в Конституции РФ текстуально не указано. Однако и самостоятельного его существования, т.е. вне рамок федерального закона, не признал»².

Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ в редакции от 02.05.2012 установлено, что граждане вправе голосовать «за или против кандидата, за вынесенные на референдумы вопросы или против них непосредственно»³. Но Федеральным законом от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ⁴ эти положения были отменены.

явки избирателей в ряде регионов см: **Приложение № 6** (Динамика явки на выборы в законодательные органы регионов 14 сентября 2014 г. (диаграмма) URL: http://prisp.ru/images/infografika/elections_parliament_fin.jpg (дата обращения 20.09.2014).

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта "а" пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // СЗ РФ. - 1998. - № 25. - Ст. 3002.

² Вискулова В.В. Голосование «против всех»: исключить нельзя оставить (в свете решений Конституционного Суда РФ) [Электронный ресурс] / В.В. Вискулова // Конституционное и муниципальное право. - 2008. - № 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.09.2012.).

³ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // СЗ РФ. - 17.06.2002. - № 24. - Ст. 2253.

⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов): федера. закон от 12.07.2006 № 107-ФЗ // СЗ РФ. -17.07.2006. - № 29. - Ст. 3125.

С.А. Авакьян положительно оценивал возможность избирателей голосовать «против всех кандидатов», указывая, что **«спектр проявления протестов может быть весьма широким, охватывает конституционно допустимые правоотношения и в целом является элементом, а то и необходимым атрибутом демократического общества»**¹.

*Проведенный нами опрос 274 респондентов показал, что к возвращению в бюллетени для голосования графы «против всех кандидатов» («против всех списков кандидатов») положительно относится 143 опрошенных (52,8%), отрицательно - 79 (28,8%). 48 (18,4%) респондентов безразлично относятся к наличию или отсутствию права голосовать против всех кандидатов*².

Впервые данная графа на выборах депутатов Госдумы была введена указом президента РФ в 1993 году. С 1994 года графа стала в обязательном порядке включаться в избирательные бюллетени на выборах любого уровня. В соответствии с поправками в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав» в 2005 году, субъекты РФ вправе самостоятельно включать или не включать графу в бюллетени на региональных и местных выборах³.

В большинстве зарубежных стран такие графы отсутствуют. Вводя указанную графу в избирательный бюллетень, законодатель придал юридическое значение такой форме волеизъявления граждан для решения вопроса о признании выборов состоявшимися. Этот факт, по мнению судьи Конституционного суда РФ Л.О. Красавчиковой, сам по себе свидетельствует об отсутствии неопределенности как в содержании правовых норм института го-

¹ Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение [Электронный ресурс] / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 1. - С. 3 - 17. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.09.2012).

² См.: Приложение № 1. Позиция 7.

³ 10 июня - Госдума запретила голосовать против всех. [Электронный ресурс] // Журнал ПОЛИТЭКС - Политическая Экспертиза. URL: <http://www.politex.info/content/view/20/1/> (Дата обращения 10.09.2012).

лосования против всех кандидатов, так и в установленном ими правовом регулировании данного вида отношений¹.

С удовлетворением можно констатировать, что Федеральным законом от 04.06.2014 № 146-ФЗ² в ч. 8 ст. 63 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав» были внесены изменения, которые вступают в силу с 1 января 2015 г., и согласно которым на выборах в местные органы власти в бюллетени для голосования опять возвращена указанная графа. Однакостораживает тот факт, что законодатель отдал регулирование вопроса о включении указанной графы в бюллетени на усмотрение субъекта Российской Федерации, что, как представляется, ставит граждан РФ, проживающих в различных регионах, в неравные условия при реализации своего права на участие в управлении делами государства в форме активного избирательного права. Такое нормативное регулирование не соответствует общей тенденции на развитие демократических процессов в нашем обществе, создает почву для злоупотреблений на местах, существенно ограничивает избирательные права граждан. **С учетом вышеизложенного, полагаем необходимым исключить из новой редакции п. 8 ст. 63 Федерального закона № 67-ФЗ два последних предложения, закрепляющих регламентацию этого вопроса законом субъекта Российской Федерации**³.

Следует подчеркнуть, что *активная протестная форма реализации избирательного права относится к объективным явлениям – она отражает протестные настроения определенной политически активной части общества*. Поэтому данные изменения в законодательстве, внесенные федеральным законом от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ, не могли повлиять на ее

¹ Особое мнение судьи Конституционного суда РФ Л.О. Красавчиковой. По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». [Электронный ресурс]: постановление КС РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/12043020/12043020.htm> (Дата обращения 10.09.2012).

² СЗ РФ. – 2014. - № 23. - Ст. 2931.

³ См.: Приложение № 2. Позиция 1.

исчезновение из практики избирательного процесса. Некоторая часть протестнонастроенного электората продолжает реализовывать свою политическую волю, приводя в негодность бюллетени путем выставления отметок в полях напротив фамилии каждого из избирателей. Представляется, что с точки зрения теории конституционного права, такое поведение избирателей вполне правомерно – это способ реализации своего избирательного права, проявления своей политической активности.

Для реализации активного избирательного права ограничения могут быть установлены только Конституцией РФ. Этим правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. Если гражданин РФ находится вне территории своего избирательного округа во время проведения в нем выборов, за ним сохраняется его право на участие в выборах.

Что касается пассивного избирательного права, то оно может быть ограничено в связи с местом жительства гражданина РФ на определенной территории Российской Федерации, включая требования к продолжительности проживания гражданина РФ на данной территории. Эти ограничения могут быть установлены только Конституцией РФ.

Федеральное законодательство и законодательство субъекта РФ может устанавливать в отношении пассивного избирательного права дополнительные ограничения и условия, препятствующие одному и тому же лицу замещать определенную выборную должность большее количество сроков подряд, чем это установлено¹.

Если в отношении гражданина РФ вступило в законную силу судебное решение, лишаящее его права занимать определенные должности в течение установленного судом срока – данному лицу запрещено регистрироваться в

¹ Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федер. закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 28.12.2013) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (Дата обращения: 01.03.13).

качестве кандидата на выборах, если они должны пройти до истечения срока действия судебного решения.

Устанавливаются и ограничения реализации пассивного избирательного права, связанные с достижением лицом определенного возраста: это в основном касается минимально допустимого возраста кандидатов.

Право избирать и быть избранным - является правом гражданина, но не обязанностью. В частности, С.Л. Игнатов отмечает, что одним из важных принципов формирования выборных органов публичной власти является ***принцип свободы и добровольности***¹. Данный принцип правоведы часто отождествляют с ***принципом добровольности участия в выборах***, но в реальности эта руководящая идея конституционно-правового регулирования имеет более широкое юридическое содержание. Народное представительство способствует ***«процессу формирования плюрализма мнений различных групп интересов»***².

Принцип добровольности выборов означает исключение двойственной оценки субъективного избирательного права (и как права, и как обязанности), с учетом чего содержанием этого права является только совокупность правомочий избирателя, которым соответствуют обязанности других лиц в связи с участием в избирательных правоотношениях. Поэтому Е.И. Колюшин прав, полагая, что включение граждан в списки избирателей без учета их воли идет «в разрез» с принципом добровольности выборов³.

Данный принцип имеет различные аспекты. Прежде всего, гражданин свободен в отношении реализации своего избирательного права и права на участие в референдуме. Участие или неучастие избирателя в выборах, участ-

¹ См.: Игнатов С.Л. Комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2011.

² См.: Парламентская демократия и федерализм в России и Германии. Опыт совместного исследования российских и германских ученых/ Под общ. Ред. А.Манцева, М.Моммзен. Москва – Мюнхен – Вюрцбург, 1999. С. 15. (Цит. по: Астафичев П. А. Указ. соч. - С. 163).

³ См.: Колюшин Е.И. Вопросы конституционных основ избирательной системы// Конституция как символ эпохи: В 2 т./ Под ред. С.А. Авакьяна. Т. 1. М., 2004. С. 436. (Цит. по: Астафичев П.А. Указ. соч. - С. 160).

ника референдума в референдуме - это право, но никак не обязанность гражданина. ***Неучастие в выборах, референдуме не влечет юридической ответственности.*** Запрещено любое воздействие на гражданина для принуждения его к голосованию или неучастию в референдуме или выборах.

Гражданин также свободен в выборе своего поведения во время избирательных и референдумно-правовых процедур¹. Воспрепятствование свободному волеизъявлению гражданина при участии в выборах и референдуме также находится под запретом и образует состав преступления, предусмотренного ст. 141 УК РФ.

Как справедливо отметил С.Л. Игнатов, принцип свободы и добровольности участия в выборах и референдуме распространяется и на иные составляющие избирательных прав и права на участие в референдуме, нежели непосредственно право голоса. Этот принцип гарантирует свободу волеизъявления при участии в процедуре выдвижении кандидатов (или их списков), в предвыборной агитации, в наблюдении за организацией процедуры голосования, функционированием избирательных комиссий и т.д.²

На основе принципа свободных выборов, т.е. на добровольной, а не на принудительной основе, реализуется и пассивное избирательное право. Как вытекает из Определения КС России от 12 апреля 2005 г. № 245-О³, в процессе проведения выборов кандидату должна быть гарантирована возможность снять свою кандидатуру, при том условии, что будет обеспечен баланс между добровольностью участия в выборах и требованиями их результативности, с условием, что не будет злоупотребления правами кандидата, срыва выборов (при этом должны быть соблюдены критерии возможных ограничений избирательных прав).

¹ См.: Игнатов С.Л. Указ. соч.

² Там же.

³ По жалобе гражданина Морозова Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 13 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]: определение КС РФ от 12.04.2005 № 245-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Российская Федерация, интегрированная в международное сообщество, имплементировала нормы международного права и положения международных договоров, касающиеся реализации избирательных прав иностранных граждан. А.Н. Борисов отмечает, что предоставление иностранным гражданам и подданным права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме соответствует международной практике. В частности, такие права предусмотрены в ст. 8 «б» Договора о Европейском союзе, подписанном в г. Маастрихте 7 февраля 1992 г., в ч. 1 ст. 6 Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения (ETS N 144), заключенной в г. Страсбурге 5 февраля 1992 г. Однако Россия в указанных актах не участвует¹.

Постоянно проживающие в России иностранные граждане обладают ограниченным избирательным правом, они могут избирать и избираться только в органы местного самоуправления, а также принимать участие только в местном референдуме - на таких же условиях, как и российские граждане². Это же право иностранных граждан закреплено и в Федеральном законе № 67-ФЗ.

Таким образом, возникают коллизии в российском избирательном праве: положения данного федерального закона № 67-ФЗ не согласуются со ст. 32 Конституции РФ³, где среди субъектов избирательных прав не упоминаются иностранные граждане. В Конституции это право закреплено только за российскими гражданами, на что обращает внимание Е.С. Шугрина⁴.

Однако, В.В. Вискулова полагает, что, если эту статью толковать в системном единстве с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, то можно говорить о нали-

¹ См.: *Борисов А.Н.* Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (постатейный) [Электронный ресурс] / А.Н. Борисов. - М.: Деловой двор, 2010. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.04.2012).

² О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // СЗ РФ. - 29.07.2002. - № 30. - Ст. 3032.

³ См.: *Масловская М.В.* Избирательный процесс в РФ: дис. ... канд. юрид. наук / М.В. Масловская. - Волгоград, 1999. - С. 49.

⁴ См.: *Шугрина Е.С.* Гарантии права на осуществление местного самоуправления: дис. ... д-ра юрид. наук / Е.С. Шугрина. - М., 2008. - С. 44-45.

чии избирательных права у иностранных граждан - в пределах международных договоров РФ¹.

Также Е.С. Шугрина констатирует, что некоторые сложности вызывает вопрос о том, гражданам какого иностранного государства могут предоставляться соответствующие права на муниципальных выборах в России. В настоящее время существуют международные договоры РФ и некоторых стран СНГ, в которых закрепляется право иностранных граждан на участие в местных выборах и референдумах: *договоры с Республикой Армения, с Туркменистаном, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой*². Так, договоры с Республикой Казахстан и Кыргызской Республикой закрепляют активное и пассивное избирательное право граждан государств - участников договоров - в ходе выборов в представительные органы местного самоуправления и выборов глав муниципальных образований, не являющимися главами местных администраций. Предоставляется также возможность участвовать в референдуме (местном). В договоре России с Туркменистаном гражданам предоставлены те же самые права, но в большем объеме: так например, им разрешено участвовать в выборах глав муниципальных образований (в том числе - глав местных администраций). Наименьший объем избирательных прав из всех указанных соглашений между Россией и этими государствами закреплен в договоре с Республикой Армения: согласно ему постоянно проживающим на территории со-

¹ Вискулова В.В. К вопросу о наделении иностранных граждан избирательными правами В.В. Вискулова // Конституционное и муниципальное право. - 2005. - № 8. - С. 19-24. (Цит. по: Шугрина Е. С. Указ. соч. - С. 44-45).

² Договор между РФ и Республикой Казахстан о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории РФ, от 20 января 1995 года (в силе с 26 июля 1997 года) // СЗ РФ. - 1997. - № 34. - Ст. 3950; Договор между РФ и Туркменистаном о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории РФ, от 18 мая 1995 года (в силе с 10 июня 1997 года) // СЗ РФ. - 1997. - № 32. - Ст. 3748; Договор между РФ и Кыргызской Республикой о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Кыргызской Республики, и граждан Кыргызской Республики, постоянно проживающих на территории РФ, от 13 октября 1995 года (в силе с 6 января 2001 года) // СЗ РФ. - 2001. - № 9. - Ст. 786; Договор между РФ и Республикой Армения о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории РФ, от 29 августа 1997 года (в силе с 17 октября 2000 года) // СЗ РФ. - 2002. - № 8. - Ст. 747.

ответствующего государства иностранцам предоставляется только право на участие в местном референдуме¹. Договоры РФ с Туркменистаном² и Казахстаном³ ратифицированы в 1996 г., с Кыргызской Республикой⁴ в 1997 г., с Арменией⁵ в 2000 году.

М.М. Силкина отмечает, что в зависимости от принадлежности к гражданству иностранного государства можно выделить иностранных граждан: выдвинувших свою кандидатуру в порядке самовыдвижения; выдвинутых по инициативе кандидата, либо с его согласия политической партией в качестве кандидатов в представительный орган муниципального образования в составе списка кандидатов по единому избирательному округу, по одномандатному или многомандатному избирательному округу; выдвинутых по инициативе общественной организации по одномандатному или многомандатному избирательному округу; выдвинутых по инициативе общественного движения в качестве кандидатов по одномандатному или многомандатному избирательному округу⁶.

Любое право, в том числе и избирательное, успешно реализуется на

¹ См.: *Шугрина Е. С.* Указ. соч. - С. 46.

² О ратификации Договора между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации: федер. закон от 25.11.1996 № 136-ФЗ // СЗ РФ. – 2.12.1996. - № 49. - Ст. 5495.

³ О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации: федер. закон от 13.06.1996 № 68-ФЗ // СЗ РФ. – 17.06.1996. - № 25. - Ст. 2959.

⁴ О ратификации Договора между Российской Федерацией и Кыргызской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Кыргызской Республики, и граждан Кыргызской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации: федер. закон от 19.03.1997 № 62-ФЗ // СЗ РФ. – 24.03.1997. - № 12. - Ст. 1385.

⁵ О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Армения о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории Российской Федерации: федер. закон от 15.07.2000 № 100-ФЗ // СЗ РФ. 17.07.2000. - № 29. - Ст. 3009.

⁶ См.: *Силкина М.М.* Конституционное право граждан России быть избранными в органы местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.М. Силкина. - М., 2010. - С. 11-14.

практике при наличии четко отлаженного механизма правового регулирования, включающего в себя в качестве важного компонента гарантии осуществления данного права. Ст. 75 Федерального закона № 67-ФЗ устанавливает правила обжалования действий (бездействия) и решений, которыми ограничиваются или нарушаются избирательные права или право на участие в референдуме.

Важной гарантией реализации гражданами избирательного права выступает возможность обращений в суд по поводу нарушений избирательного законодательства. В этом проявляется себя **диалектическая связь** компонентов анализируемого в настоящей работе сложносоставного права. **Право на обращение** является одним из субъективных прав, входящих в состав рассматриваемого нами права, и одновременно **наличие этого права представляет собой гарантию возможности реализации иных субъективных политических прав, образующих в комплексе исследуемое нами многосоставное право**. По сути, право на обращение в этом качестве является одним из **средств, гарантирующих осуществление анализируемого нами права в механизме реализации принципа обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства**.

По мнению А.П. Фокова, круг лиц, которые вправе обратиться в суд с соответствующей жалобой на нарушение избирательного законодательства, довольно четко определен, и в него входят: участники референдума, избиратели и их группы; зарегистрированные кандидаты, доверенные лица кандидатов; инициативные группы по проведению референдума и ее уполномоченные представители; различные избирательные объединения и их доверенные лица; иные общественные объединения; наблюдатели; соответствующие избирательные комиссии.

А.П. Фоков констатирует, что анализ обобщений дел, рассмотренных мировыми судами, судами общей юрисдикции и Верховным Судом РФ, показывает, что в последние годы (2008 - 2010 гг.) количество жалоб на нарушение избирательных прав граждан значительно сократилось. Указанное об-

стоятельство, связанное с законодательным улучшением норм избирательного права, отмечают как ученые, так и практики¹.

Однако события последних выборов 2011 г. в Государственную Думу и выборов Президента Российской Федерации свидетельствуют о росте количества обращений в судебные органы в связи с нарушениями прав избирателей и самой процедуры выборов. Например, в ходе выборов депутатов Госдумы в Избирком Республики Бурятия поступило 155 обращений, в Избирательную комиссию Нижегородской области – 117, Избирком Рязанской области – 104. При этом количество обращений о нарушениях на президентских выборах значительно меньше, чем о нарушениях в ходе выборов депутатов Госдумы. Но в Ростовской области, в Избирком было много жалоб как при проведении президентских выборов (107), так и в ходе выборов депутатов Государственной Думы (172)². Нарушения избирательного законодательства серьезно ограничивают право граждан на участие в управлении делами государства, ведут к снижению избирательной активности граждан, которые утрачивают веру в возможность проведения честных выборов.

Важно отметить, что роль судов общей юрисдикции особенно усиливается на таких стадиях избирательного процесса, как регистрация кандидатов и установление итогов голосования, определение результатов выборов.

Как отмечают многие исследователи, **основными причинами возникновения избирательных споров являются:** недостаточное совершенство избирательного законодательства, наличие в нем пробелов, неоднозначное толкование отдельных норм и положений; нарушение требований избирательного законодательства избирателями, избирательными объединениями, кандидатами, их представителями, доверенными лицами, наблюдателями и членами избиратель-

¹ Фоков А.П. Защита избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. [Электронный ресурс] / А.П. Фоков // Российский судья. - 2011. - № 7. - С. 2 – 10. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Печатный орган ЦИК России – Вестник. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Всероссийской центральной избирательной комиссии. URL: <http://zoom.cikrf.ru/zoom/EdFields.asp?№qr=-1&№doc=1&№pg=-1> (Дата обращения 12.06.2013).

ных комиссий с правом решающего голоса; недостаточно высокий уровень правовой культуры избирателей, отсутствие у них глубоких познаний и навыков применения современного избирательного законодательства, а в некоторых случаях - просто нежелание изучать требования законодательства о выборах; нарушение требований избирательного законодательства средствами массовой информации и их работниками; неоднозначное толкование норм избирательного законодательства судебными органами в регионах страны¹.

Колюшин Е.И. утверждает, что необходимо проведение Пленума Верховного Суда РФ по вопросам применения избирательного законодательства. Особую сложность в этом вопросе представляет нестабильность избирательного законодательства, которое, как правило, каждый раз может существенно изменяться перед каждым новым избирательным циклом, что не дает возможности сформировать единую судебную практику в указанной сфере. При этом избирательные споры² по своей сути имеют большой общественный резонанс, они формируют отношение граждан не только к правосудию, но и к власти вообще, поэтому здесь необходимо единообразие судебной практики. Например, по данным ВЦИОМ, среди тех, кто не собирается идти на выборы, 31% считают, что результаты выборов наверняка будут сфальсифицированы³.

В ходе реформы местного самоуправления в Российской Федерации в 2004-2005 годах было проведено 11144 основных выборов представительных органов местного самоуправления, избрано 7127 глав муниципальных образований. Каков же был процент избирателей, принявших участие в выборах? В среднем в сельских поселениях - 54 %, в муниципальных районах - 50%, в городских округах - 39%⁴. И эти цифры вполне обоснованно комментировали

¹ См.: *Фоков А.П.* Указ. соч.

² См.: **Приложение № 9.** Гистограмма 2.

³ См.: *Колюшин Е.И.* Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений [Электронный ресурс] / Е.И. Колюшин. - М.: Норма, Инфра-М, 2010. - С. 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.08.2012).

⁴ Информация Центризбиркома РФ об итогах муниципальных выборов в ходе реформы местного самоуправления в Российской Федерации в 2004 - 2005 годах.

лись Центризбиркомом России как серьезное достижение, как высокая активность избирателей. В них отразились и титанические усилия избирательных комиссий, и весь арсенал мобилизационных средств местных властей, и плоды совмещения муниципальных выборов с выборами органов государственной власти. По оценкам экспертов в сфере электоральных технологий без этих ресурсов привлечь на муниципальные выборы удалось бы лишь 5 - 10 % населения¹.

По мнению Г.Н. Носковой законодателем отменен минимальный «порог» явки избирателей, что создает определенные гарантии реализации прав политически активных граждан РФ в сфере институализации органов власти². Однако для низкой явки избирателей есть причины – прежде всего, нарушения прав избирателей, что развивает в значительной части электората недоверие к существующей системе выборов, порождает в них социальную апатию, снижает их политическую активность. Поэтому данное обстоятельство нельзя игнорировать.

В новейшей истории существует множество примеров нарушений избирательных прав граждан в России. Как, например, прошедшие выборы в Государственную Думу 4 декабря 2011 года, где имели место «грязные» избирательные технологии, многочисленные фальсификации избирательных документов, и итогов выборов. Это признал и Генеральный прокурор РФ Ю. Я. Чайка в своем интервью от 11.02.2012 г.³. По данным председателя Мосгорсуда О. Егоровой московские суды удовлетворили 30% исков, связанных с нарушениями в ходе выборов в Государственную думу и местные органы самоуправления⁴. В селе Чигири (Приамурье) было возбуждено уго-

¹ См.: *Сергеев А.А.* Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук / А.А. Сергеев. - М., 2007. - С. 84-85.

² *Носкова Г.Н.* Указ. соч. - С. 89.

³ См.: Чайка: прокуратура примет решение по каждому нарушению на выборах в ГД. Сайт РИА-новости. URL: <http://ria.ru/justice/20120111/537169321.html#ixzz3B7F2Ut2H> (дата обращения 12.02.2012).

⁴ См.: Сайт РИА-новости. URL: <http://ria.ru/economy/20120220/570427709.html#ixzz3B7FHpa30> (дата обращения 20.02.2012).

ловное дело по факту фальсификации итогов голосования в ходе выборов в Государственную Думу РФ¹. Грубые нарушения избирательного законодательства были зафиксированы и в Подмосковье². Более 50 уголовных дел возбуждено с начала агиткампании по выборам в Госдуму, больше всего - в Подмосковье, Свердловской и Владимирской областях, отмечается в докладе МВД и СК РФ³, где подчеркнуто, что больше всего нарушений на выборах было в Москве⁴.

Все это приводит негативному отношению граждан к выборам, к их нежеланию участвовать в выборах и, как результат - к их неявке.

По идее, эффективной гарантией предотвращения нарушений избирательных прав граждан должна выступать предусмотренная законодательством административная и уголовная ответственность в этой сфере.

Уголовная ответственность за нарушение избирательных прав граждан установлена в главе 19 УК РФ⁵ (ст. ст. 141, 141.1, 142, 142.1). Причем в 2012 г.⁶ размер штрафов за ряд деяний, предусмотренных этими статьями, возрос.

В главе 26 Гражданско-процессуального кодекса РФ установлены правила производства по делам о защите электоральных прав и права на участие в референдуме⁷.

Административная ответственность за нарушение указанных прав граждан предусмотрена в главе 5 КоАП РФ¹.

¹ Сайт РИА-новости. URL: <http://ria.ru/justice/20120111/536817274.html#ixzz3B7FiyswH> (дата обращения 11.01.2012).

² Пять дел возбуждены по нарушениям в ходе выборов в Подмосковье Сайт РИА-новости. URL: <http://ria.ru/politics/20111222/523233695.html#ixzz3B7G62669> (дата обращения 22.12.2011).

³ Сайт РИА-новости. URL: <http://ria.ru/politics/20111222/523233695.html#ixzz3B7G62669> (дата обращения 22.12.2011).

⁴ Сайт РИА-новости. URL: <http://ria.ru/justice/20120111/537169321.html#ixzz3B7F2Ut2H> (дата обращения 12.12.2013).

⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. - 17.06.1996. - № 25. - Ст. 2954.

⁶ См.: О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 10.07.2012 № 106-ФЗ // СЗ РФ. - 16.07.2012. - № 29. - Ст. 3986.

⁷ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. - 18.11.2002. - № 46. - Ст. 4532.

По мнению М.А. Горшковой, ужесточение санкций за нарушение избирательных прав в Российской Федерации, в том числе увеличение административного штрафа, возможно, способствовало бы снижению количества правонарушений в области избирательного права в государстве².

Примером этому может послужить законодательство Великобритании в этой части. Наряду со штрафом в качестве санкции законодательстве этого государства предусматривается и тюремное заключение (плюс - лишение пассивного избирательного права от 5 до 10 лет)³.

Представляется целесообразным для снижения количества нарушений избирательных прав граждан в Российской Федерации ужесточить санкции за данные правонарушения, используя положительный опыт иных стран в этой сфере – например, Великобритании.

Так, в статье 5.24. КоАП РФ за нарушение порядка подсчета голосов, установленного законом, а также порядка определения результатов выборов, референдума предусмотрены санкции – в части 1 установлен административный штраф в размере от пятисот до одной тысячи пятисот рублей, а в части 2 - административный штраф в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей для граждан. В санкциях статей этой главы для должностных лиц штрафы колеблются от одной до пяти тысяч рублей. Дело в том, что большинство санкций данных статей устанавливались либо в 2003, либо в 2005, либо в середине 2007 г. Согласно данным официальной статистики среднедушевые денежные доходы населения в третьем квартале 2007 г. составляли 12640 руб. в месяц, что в процентном соотношении к величине прожиточного минимума составило 325,9 %⁴, среднедушевые денежные доходы населения во втором квар-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // СЗ РФ. - 07.01.2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1.

² См.: Горшкова М.А. Структура норм права в избирательном законодательстве Российской Федерации и Великобритании [Электронный ресурс] / М.А. Горшкова // Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. - № 5. - С. 32 - 35. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 11.04.2012).

³ См.: Лафитский Д.В. Избирательное право Великобритании (институты и тенденции развития): дис. ... канд. юрид. наук / Д.В. Лафитский. - М., 2006. - С. 87.

⁴ <http://rosfincom.ru/analytics/8975.html>

тале 2012 г. составляли 21948 руб. в месяц, что в процентном соотношении к величине прожиточного минимума составило 343,7 %¹, среднедушевые денежные доходы населения в четвертом квартале 2013 г. составляли 30516 руб. в месяц, что в процентном соотношении к величине прожиточного минимума составило 416,5%². Данная динамика доходов населения указывает на неэффективность существующих штрафных санкций в виду их малозначительности для бюджета среднестатистического россиянина. Одним словом, размер административного штрафа с учетом уровня заработной платы незначителен, этого явно недостаточно для создания заслона злоупотреблениям на выборах.

Законодатель обратил внимание на недейственность таких штрафов, и 24 ноября 2014 г. часть санкций статей 5.16. - 5.21. КоАП РФ увеличились десятикратно³, что следует оценить весьма положительно. Однако, как представляется, этого не достаточно. Нужно **увеличить размер штрафа в 10 раз за иные правонарушения**, предусмотренные статьями 5.1. - 5.15. и 5.22-5.25. КоАП РФ⁴, так как при подсчете голосов, и определении результатов выборов часто происходят фальсификации избирательных документов и итогов выборов. **Такой штраф будет ощутимым для нарушителей**; вместе с применяемыми средствами онлайн-трансляции выборов он может стать действенной гарантией соблюдения установленной процедуры выборов.

Кроме ужесточения санкций, для снижения количества правонарушений в сфере избирательных прав граждан – также нужно более активное участие средств массовой информации во время проведения выборов, и необходимо усилить контроль за избирательным процессом на всех его стадиях.

По мнению Е.Ю. Суворовой⁵, общество относится критически к современному избирательному законодательству в России. Экспертные опросы,

¹ http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d04/204.htm

² http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/Isswww.exe/Stg/d03/134.htm

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // СЗ РФ. - 07.01.2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1.

⁴ См.: **Приложение № 2.** Позиция 2.

⁵ См.: Суворова Е.Ю. Избирательные права граждан в Российской Федерации / Е.Ю. Суворова // Гражданин и право. - 2007. - № 7. - С. 24.

проведенные Информационным центром по правам человека, результаты четырех круглых столов на тему «Политические партии и права человека», исследования на съездах политических партий показывают, что в целом широкая общественность и экспертное сообщество критически оценивают состояние избирательного законодательства. Более того, отмечается, что в последнее время происходит определенное ухудшение ситуации в этой сфере.

В свое время большую дискуссию вызвала проблема проходного барьера для политических партий на выборах в Государственную Думу. Прежде этот барьер составлял 5% (выборы в первые четыре Государственные Думы проходили с 5%-ным барьером). Многие представители партий, общественно-политических объединений выступали за снижение этого барьера до 3%¹. Но законодатель в 2005 г. принял совершенно иное решение, подняв эту планку до 7% (ч. 8 и 9 ст. 82 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»²). Очевидно, что такая мера снизила возможность участия граждан и политических партий в избирательном процессе, и в таких условиях проходили выборы в Госдуму в 2011 г.³

Подводя итоги данному параграфу, следует констатировать следующее:

1. Выборы предоставляют гражданам возможность участвовать в управлении делами государства. В Российской Федерации население может осуществлять власть не только непосредственно, но также избираемыми им органами, представляющими его интересы.

2. *В ходе избирательного процесса* осуществляется формирование народного представительства посредством совершения субъектами избирательного права определенных действий либо бездействия.

¹ Такое предложение высказывали партии «Патриоты России» (<http://www.zaks.ru/new/archive/view/105541>); «Справедливая Россия» (<http://www.rg.ru/2007/09/28/sovfed-vybory-anons.html>).

² О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ // Рос. газ. - № 108. - 2005. - 24 мая.

Редакция указанного закона от 02.05.2012 предусматривает снижение проходного барьера для партий до 5 %.

³ В настоящее время, если политическая партия «преодолела барьер» в 5-6%, то она получает 1 мандат, если от 6 до 7% - то получает 2 мандата.

Социальная апатия, убежденность в невозможности перемен, недоверие к кандидатам, внесенным в список, и членам избирательных комиссий, - эти и другие факторы приводят к снижению избирательной активности граждан и порождают *пассивную протестную форму реализации избирательного права*.

Активная протестная форма, отражающая протестные настроения определенной политически активной части общества, проявляла себя в голосовании «против всех кандидатов», а после изменений в законодательстве, внесенных федеральным законом от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ, она трансформировалась: некоторая часть протестнонастроенного электората продолжает реализовывать свою политическую волю, приводя в негодность бюллетени путем выставления отметок в полях напротив фамилии каждого из избирателей. Представляется, что с точки зрения теории конституционного права, такое поведение избирателей вполне правомерно – это способ реализации своего избирательного права, проявления своей политической активности.

3. Законодатель отдал регулирование вопроса о включении графы «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов») в бюллетени на усмотрение субъекта Российской Федерации, что, как представляется, ставит граждан РФ, проживающих в различных регионах, в неравные условия при реализации своего права на участие в управлении делами государства в форме активного избирательного права. С учетом вышеизложенного, полагаем необходимым исключить из новой редакции п. 8 ст. 63 Федерального закона № 67-ФЗ два последних предложения.

4. Для правильного проявления избирательной активности, формирования доверия электората к процедуре выборов необходимо создать систему действенных гарантий обеспечения реализации избирательных прав граждан.

Представляется целесообразным для снижения количества нарушений избирательных прав граждан в Российской Федерации ужесточить санкции за данные правонарушения.

Необходимо увеличить размер **штрафа для граждан и должностных лиц, а также юридических лиц в 10 раз за данные правонарушения**. Такой штраф будет ощутимым для нарушителей; вместе с применяемыми средствами онлайн-трансляции выборов он может стать действенной гарантией соблюдения установленной процедуры выборов.

5. Право на обращение в связи с нарушением избирательных прав граждан в системе конституционного права граждан на участие в управлении делами государства играет двоякую роль.

Право на обращение, являясь одним из субъективных прав, входящих в состав анализируемого нами комплексного права, одновременно выступает одним из **средств, гарантирующих осуществление указанного права в механизме реализации принципа обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства**.

3.2. Право на участие в референдуме

В структуре многокомпонентного права на участие в управлении делами государства особое место занимает право на референдум (или как его еще называют – право на участие в референдуме). Значимость данного права подчеркивает тот факт, что оно закреплено в главе 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя». Таким образом – **реализация права на референдум выступает способом выражения народного суверенитета**, его власти в демократическом государстве.

В ходе проведенного нами анкетирования 274 респондентов на вопрос: «Считаете ли Вы референдум эффективным способом влияния на дела государства?» 104 опрошенных ответили положительно, что составляет 37,9%. 128 респондентов (46,7%) ответили, что все зависит от существа и формы вопросов, выносимых на референдум¹.

¹ См.: Приложение № 1. Позиция 9.

Формулировка ч. 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации конкретизирует право участвовать в обсуждении вопросов государственного и местного масштаба как право любого гражданина, а не народа в целом как носителя суверенитета и единственного источника власти в России.

Нужно отметить, что **«право на референдум»** и **«право на участие в референдуме»** - это разные по значению и объему термины, которые необходимо разграничить. В ходе проведенного нами анкетирования 274 респондентов, на вопрос: «Как Вы полагаете, какое понятие более емкое и включает в себя больше возможностей для проявления политической активности граждан – «право на участие в референдуме» или «право на референдум»?» - 129 человек выбрали вторую формулировку (47%), а первую формулировку - 109 опрошенных (39,7%)¹.

В нормативной конструкции закрепленного в ч. 1. ст. 32 Конституции РФ права граждан на управление делами государства применяется именно словосочетание «право на участие в референдуме» (в качестве компонента этого многосоставного права).

Конституция упоминает лишь право граждан **на участие** в референдуме, однако представляется **более ценной в системе гражданских прав** иная формулировка – **«право на референдум»**, так как это право является более емким и содержательным, чем собственно право на «участие в референдуме».

В понятие «право на референдум» входит не только собственно **право граждан на участие в голосовании по обсуждаемым вопросам**, но и другие субъективные права граждан, обусловленные участием в процедурах референдума, например: право на выдвижение инициативы проведения референдума, а также право получать и распространять информацию о референдуме, право участвовать в работе комиссий референдума, право на возмещение государством вреда, возникшего в результате незаконных действий (реше-

¹ См.: Приложение № 1. Позиция 10.

ний) или бездействия органов государственной власти, должностных лиц этих органов в ходе проведения референдума и т.д.

Так, комментируя ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав», А.Н. Борисов вполне уместно замечает, что правом голосовать право на участие в референдуме не исчерпывается, что *оно предполагает возможность принимать участие в других законных действиях* по подготовке и проведению референдума (в том числе - *выдвигать инициативу его проведения*¹, что само по себе является чрезвычайно важным с точки зрения демократических принципов функционирования правового государства).

Данное замечание весьма ценно: право на участие в референдуме может не реализоваться, если не будут созданы оптимальные условия и предпосылки для использования гражданами иных прав, возникающих в связи с подготовкой референдума (право инициации проведения референдума, получения и распространения информации о референдуме). Следовательно, **право на участие в референдуме обусловлено реализацией иных прав в связи с процедурой референдума, охватываемых более широким понятием «право на референдум».**

С учетом сказанного следует констатировать, что легальное определение права на участие в референдуме, закрепленное в ч. 2 ст. 4 ФКЗ № 5², содержит подмену понятий, т. к. это, по сути, не дефиниция «права на участие в референдуме» (более узкого понятия), а дефиниция «права на референдум» (более емкого понятия), потому что в этой норме закреплено не только право граждан на участие в референдуме, но также перечислены и другие права граждан, связанные с подготовкой и проведением референдума.

Термин «право на референдум» не закреплен ни в Конституции, ни в ФКЗ № 5 «О референдуме Российской Федерации», ни в других федеральных

¹ См.: Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный). - М.: Юстицинформ, 2007. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 29.11.2012 г.).

² См.: О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008) // СЗ РФ. 05.07.2004. № 27. Ст. 2710.

законах (вместо него используется конструкция «право на участие в референдуме»). На это также обратила внимание М.М. Курячая¹. Однако данный автор недостаточно корректно анализирует эту ситуацию, заявляя, что «Закон "О референдуме" 2004 г. дефиниции права на референдум либо права на участие в референдуме не содержит»². Тем не менее, законодатель предлагает дефинитивную норму права на участие в референдуме в ч. 2 ст. 4 ФКЗ № 5, однако, по сути, дает определение несколько иного явления – более широкого по содержанию права на референдум.

Пытаясь восполнить пробел в нормативном регулировании рассматриваемого права, М.М. Курячая формулирует определение данного права через категорию «свободного коллективного волеизъявления»³. Нужно отметить, что в дефиниции, которую предлагает М.М. Курячая, есть определенные спорные моменты. Во-первых, не полностью раскрыт смысл термина «референдум»; во-вторых, из содержания дефиниции не усматривается четкого разграничения между референдумом и выборами, так как оба эти института демократии являются формой свободного коллективного волеизъявления. В сущности, данное определение подходит не только к термину «референдум», но и к термину «выборы», что недопустимо с точки зрения правил формулирования дефиниций. В рассматриваемом определении нужно указать понятиеобразующие признаки **референдума, как специфической формы реализации анализируемого нами в настоящей работе многосоставного права.**

¹ См.: Курячая М. М. Право на референдум в системе публично-политических прав граждан Российской Федерации. Монография. – М., 2007 г. [Электронный ресурс].

URL: <http://www.twirpx.com/file/257706/> Дата обращения 10.02.2011 г.; Курячая М. М. Содержание права граждан Российской Федерации на референдум // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.08.2011 г.).

² Курячая М. М. Содержание права граждан Российской Федерации на референдум // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.08.2011 г.).

³ См.: Курячая М.М. Право граждан Российской Федерации на референдум: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.М. Курячая. – М., 2004. – С. 7.

Основные отличия этих институтов заложены в легальных определениях, закрепленных ст. 2 Федерального закона № 67-ФЗ¹.

В комментарии к указанному закону под редакцией С.Л. Игнатова отмечено, что выборы, согласно ч. 3 ст. 3 Конституции РФ наряду с референдумом являются одной из форм высшего непосредственного выражения власти народа. В отличие от референдума целями проведения выборов являются формирование органов публичной власти или наделение полномочиями должностного лица соответствующих органов².

М.Т. Габдуалиев³ также предлагает определение данного субъективного права (права на референдум) в широком смысле, включая в его содержание возможности гражданина участвовать в различных предусмотренных законодательством референдумно-правовых процедурах.

Учитывая вышеизложенное, мы полагаем, что в формулируемом определении нужно указать, что референдум проводится ***по наиболее важным вопросам государственного и местного значения***, в отличие от выборов, целями которых являются формирование соответствующих органов или наделение полномочиями соответствующего должностного лица, что и является основным различием между референдумом и выборами.

Таким образом, представляется целесообразным разграничить термины «право на участие в референдуме» и «право на референдум» и уточнить дефиницию, предложенную М.М. Курячей:

«Право граждан на референдум – это закрепленная на основе общепризнанных норм международного права система принадлежащих совершеннолетним гражданам РФ конституционных и производных от конституционных ***других юридических возможностей непосредственно участвовать в управлении делами государства и осуществления местного самоуправления путем*** свободного коллективного волеизъявления ***в целях принятия***

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // СЗ РФ. - 17.06.2002. - № 24. - Ст. 2253.

² См.: Игнатов С.Л. Указ. соч.

³ Габдуалиев М.Т. Указ. соч. - С. 57.

решений по наиболее важным вопросам государственного и местного значения».

Анализ структуры Федерального закона № 67-ФЗ позволяет вычленить следующий перечень прав граждан на референдум, которые гарантируются данным актом: право граждан РФ на назначение референдума и права при регистрации участников референдума и составлении их списков, образовании участков голосования; права граждан при реализации инициативы проведения референдума; права граждан на получение и распространение информации о референдумах; права граждан при организации и осуществлении голосования, подсчете голосов, установлении итогов референдума и их опубликовании.

М.М. Курячая группирует данные права в соответствии со стадиями референдумно-правовых процедур:

- 1) права граждан при выдвижении и реализации инициативы проведения референдума;
- 2) права, связанные с участием в подготовке и проведении референдума;
- 3) права, обусловленные реализацией принятого на референдуме решения.

Как отдельную и самостоятельную группу прав, которые граждане реализуют на всех стадиях референдума, необходимо выделить право на защиту нарушенных прав граждан, которые связаны с выдвижением инициативы проведения референдума или участием в нем. Включаемые в эту отдельную группу права уже не относятся к содержанию права на референдум¹.

Сам по себе референдум можно понимать в различных значениях, то есть рассматривать как один из институтов непосредственной демократии, либо как институт конституционного права, а соответствующее право - как одно из конституционных прав граждан. Как и любое другое субъективное право, данное право обладает свойствами, которые значительно отличают его от других прав,

¹ См.: Курячая М.М. Право граждан Российской Федерации на референдум: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.М. Курячая. - М., 2004. - С. 10-14.

и выделяют его среди основных прав граждан – это возможность наиболее массового участия *граждан в управлении делами государства*¹ (*равно, как и право участвовать в выборах*).

Закон устанавливает определенные гарантии свободного волеизъявления граждан (учитывая, что референдум проводится по наиболее важным вопросам государственного и местного значения), закрепляя ограничение на участие в референдумно-правовых процедурах иностранных граждан и подданных, апатридов, различных иностранных и международных организаций (ст. 13 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»)², что весьма актуально в современных условиях.

В п. «г» ст. 71 Конституции РФ отмечается, что определение системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, процедуры их организации относится к компетенции Российской Федерации. Законы о выборах и о референдуме **носят рамочный характер, устанавливая гарантированный государством минимальный стандарт в области обеспечения права граждан на референдум**. При этом, ч. 3 ст. 3 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав» отмечается **возможность повышения эффективности механизма реализации этих важных прав** путем установления дополнительных гарантий.

Ст. 2. Федерального закона № 67-ФЗ закрепляет *три уровня, на которых проводится референдум*³, - устанавливая правовую основу данных референдумов, субъектный состав участников и сферу обсуждаемых вопросов с учетом этих уровней.

¹ См.: Габдуалиев М.Т. Указ. соч. - С. 50.

² См.: О референдуме Российской Федерации: федер. конституц. закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008) // СЗ РФ. - 05.07.2004. - № 27. - Ст. 2710.

³ См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // СЗ РФ. - 17.06.2002. - № 24. - Ст. 2253.; Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федер. закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 28.12.2013) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (Дата обращения: 1.03.13).

По мнению А.В. Алехичевой, важной проблемой развития законоотворчества субъектов РФ по вопросам референдумов является определение круга вопросов, которые могут обсуждаться на референдуме с учетом разграничения компетенции Российской Федерацией и ее субъектов¹. Так, круг вопросов, которые нельзя выносить на референдум субъекта РФ и на местный референдум, обозначает ст. 12 Федерального закона № 67-ФЗ. Тем самым федеральный законодатель четко очерчивает сферу реализации права на референдум на различных уровнях – с учетом предмета ведения различных субъектов права. Вышеуказанным законом закреплено, что установление иных ограничений для вопросов, выносимых на референдум, кроме указанных в ст. 12, не допускается.

Местный референдум закреплен в ч. 2 ст. 130 Конституции РФ в качестве одной из форм местного самоуправления. С учетом масштаба этого мероприятия, на местный референдум выносятся вопросы, имеющие значение для конкретного муниципального образования, для соответствующего субъекта Российской Федерации².

Как указывает В.В. Вискулова, наряду с появлением новых форм непосредственной демократии, таких как опрос, конференция граждан, публичные слушания, - муниципальные выборы и местный референдум остаются наиболее востребованными способами самостоятельного разрешения населением вопросов местного значения и находятся под двойным правовым воздействием - законодательства о местном самоуправлении и специального законодательства о выборах и референдуме³.

Кроме россиян, как мы ранее указывали, граждане и подданные иностранных государств, постоянно проживающие в России на территории кон-

¹ См.: Алехичева А.В. Указ. соч. - С. 85-88.

² См.: Борисов А.Н. Указ. Соч.

³ См.: Вискулова В.В. О гарантиях избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов вследствие преобразования муниципальных образований [Электронный ресурс] В.В. Вискулова // Конституционное и муниципальное право. - 2010. - № 7. - С. 58 - 64. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 29.11.2012).

кретного муниципального образования, вправе участвовать в референдуме по вопросам местного значения, как и граждане Российской Федерации (если с этими государствами заключены соответствующие международные договоры).

Назначение и проведение референдума обязательно при условии соблюдения порядка и сроков выдвижения инициативы проведения референдума и ее реализации, соответственно уровню референдума, что устанавливается ФКЗ № 5 «О референдуме Российской Федерации», Федеральным Законом № 67-ФЗ, а также законодательством субъекта РФ, уставом муниципального образования.

В свою очередь, ст. 15 ФКЗ № 5 детально регламентирует процедуру реализации инициативы проведения референдума, принадлежащей гражданам РФ. Необходимо отметить, что с учетом значимости вопросов, выносимых на референдум, законодательно устанавливаются требования (ст. 6 ФКЗ № 5), предъявляемые к этим вопросам, а Центризбирком РФ наделяется правом проверки выносимых вопросов - данным требованиям.

В законодательстве имелась правовая неопределенность по толкованию права граждан в случае неудовлетворенности решением Центризбиркома РФ обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобой. Данная правовая неопределенность была снята Постановлением Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П. Конституционный Суд признал за гражданами, образующими инициативную группу по проведению референдума, право на обращение в суд в порядке конституционного судопроизводства для разрешения юридических споров по поводу решений Центральной избирательной комиссии РФ. Аргументировал Конституционный Суд РФ свою правовую позицию тем, что вопросы, выносимые на референдум, и юридические споры вокруг них являются по своей природе, характеру и последствиям конституционными¹.

¹ См.: По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П // Вестник Конституционного Суда РФ. - 2007. - № 3.

Таким образом, право на референдум благодаря позиции Конституционного Суда РФ получило дополнительную гарантию реализации за счет включения возможности конституционного обжалования решения Центризбиркома РФ. Данное положение представляется нам очень важным с точки зрения создания эффективного механизма воплощения в жизнь идей народовластия.

В статье 13 Федерального закона № 67-ФЗ перечислены *обстоятельства, которые исключают назначение и проведение референдума*, что также можно расценить как гарантию надлежащего осуществления рассматриваемого нами права. Данные положения, связанные с регламентацией процедур подготовки и проведения референдума, устанавливаются как на уровне федерального законодательства в виде минимальных стандартов, о которых мы писали выше, так и в пределах полномочий, очерченных законами субъектов Российской Федерации, конкретизирующими федеральное законодательство. В соответствии с ч. 4 ст. 13 Федерального закона № 67-ФЗ установление иных обстоятельств, исключающих назначение и проведение референдума, кроме указанных в этой статье, не допускается. Этим закрепляется еще одна гарантия права на референдум в системе гарантий рассматриваемого в настоящей работе многосоставного права.

Статьей 73 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» предусмотрено *досрочное голосование*, которое выступает одной из гарантий реализации права на референдум, т.к. предоставляет гражданам возможность выразить свое мнение по важным вопросам, вынесенным на референдум, даже в случае их нахождения в труднодоступной местности.

Комиссии референдума обязаны согласно установленным полномочиям рассматривать поступившие к ним при проведении референдума обращения о нарушениях, осуществлять проверки по обращениям граждан и давать им письменные ответы в течение 5 дней, но не позже, чем за день до голосования (если жалобы поступили до дня голосования), а если обращения поступили в день проведения референдума или на следующий после него

день, то комиссии должны давать ответы обратившимся немедленно. При необходимости проведения дополнительной проверки по обращениям, срок их рассмотрения увеличивается до 10 дней.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации признает, что решение на референдуме было принято, если за вопрос, вынесенный на референдум, проголосовало более 50% принявших участие в голосовании. Комиссией референдум признается не состоявшимся, если в нем участвовало не более 50% внесенных в списки участников референдума на соответствующей территории (п. 8 ст. 70 Федерального закона № 67-ФЗ).

Если сравнить эти показатели с требованиями по признанию состоявшимися выборов – то требования к результатам референдума несравненно «жестче». Это объясняется важностью вопросов, которые принимаются в ходе всенародного голосования на референдуме. Полагаем, такое регулирование является оправданным, и оно выступает **дополнительной гарантией должной реализации** права граждан на участие в управлении делами государства.

Центризбирком РФ признает итоги референдума недействительными в том случае, если результаты голосования считаются недействительными участках проведения референдума, где списки голосующих на момент окончания референдума составляют не менее 25 % от общего числа списочного состава участников референдума. Решение Центризбиркома РФ о признании итогов референдума недействительными может быть в соответствии с законом обжаловано в *Верховный Суд РФ*.

Возникает закономерный вопрос: почему для пересмотра решения Центральной избирательной комиссии РФ по несоответствию вопросов, выносимых на референдум, законодательно установленным требованиям, применяется такой действенный механизм, как конституционное судопроизводство, а на пересмотр решения Центризбиркома РФ о признании результатов референдума недействительными не распространяется правовая позиция КС РФ, закрепленная в Постановлении от 21.03.2007 № 3-П? Представляется, что **такая же процедура, с использованием конституционного**

контроля, должна применяться и при проверке по жалобам решения Центризбиркома РФ о признании итогов референдума недействительными, потому что, как подчеркивал сам Конституционный Суд РФ, вопросы, выносимые на референдум, и юридические споры вокруг них являются по своей природе, характеру и последствиям конституционными¹.

Как отмечается в Комментарии к ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», критерием признания итогов голосования, результатов референдума недействительными является обнаружение нарушений, совершенных при проведении голосования или установлении итогов голосования и не позволяющих с достоверностью определить результаты волеизъявления участников референдума. В каждом конкретном случае должна быть произведена оценка нарушений закона и определена степень их влияния на результаты волеизъявления участников референдума².

Согласно ч. 8 ст. 80 ФКЗ № 5 Центризбирком признает недействительными результаты референдума в целом, если признаны недействительными итоги голосования на участках для голосования, включающих не менее 25% от общего числа участников референдума. Некоторые ученые считают установленный порядок в регулировании народовластия «революционным»: недействительность 25% признается более значимой, чем действительность 75% результатов референдума. А в законах о выборах установлены противоположные критерии³. Например, для признания состоявшимися выборов Президента и его избрания необходимо, чтобы за кандидата проголосовало более 50% избирателей, участвовавших в голосовании (п. 3 ст. 76 ФЗ «О выборах Прези-

¹ См.: По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П // Вестник Конституционного Суда РФ. - 2007. - № 3.

² См.: Братановский С.Н., Костькова О.В. Указ. соч.

³ Лучин В.О., Мазуров А.В. Новый Закон о референдуме // Право и политика. - 2004. - № 8. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 29.11.2012 г.).

дента Российской Федерации»¹). Такая диспропорция вызывает вполне закономерный вопрос о наличии **реальных условий для доступа граждан к управлению делами государства в самой прямой и непосредственной форме – в форме референдума.**

М.М. Курячая также считает, что сложность непосредственного участия населения в управлении делами государства и осуществлении местного самоуправления создает ситуацию, когда вопросы, вместо их вынесения на референдум, будут решаться представительными органами, потому, что этот путь проще – так как для принятия решения на референдуме необходимо получить одобрение не менее половины от числа участников референдума при обязательной явке не менее 50% избирателей, а для представительного органа достаточно большинства голосов (простого либо квалифицированного) так называемых «представителей» населения, которые избраны даже при отсутствии порога явки. И нет никаких гарантий, что такое решение будет принято с учетом воли народа².

Надлежащий порядок реализации права граждан на референдум гарантируется установленной системой мер ответственности за нарушение законодательства РФ о референдуме (ст. 90 ФКЗ № 5 «О референдуме Российской Федерации»), предусматривающей различные виды уголовной (гл. 19 УК РФ), административной (главе 5 КоАП РФ) либо иной ответственности.

Стоит отметить, что в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплена возможность для иностранных граждан принимать участие в осуществлении местного самоуправления – в том числе, путем участия в референдуме по вопросам местного значения. Россия в данном случае использует опыт ряда европейских государств, которые предоставляют иностранным гражданам активное и пассив-

¹ См.: О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // СЗ РФ. - 13.01.2003. - № 2. - Ст. 171.

² См.: Курячая М.М. Проблемы обеспечения народного представительства в современном российском парламентаризме [Электронный ресурс] / М.М. Курячая // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - № 12. - С. 37 - 40. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 29.11.2012).

ное избирательное право для участия в управлении делами местного сообщества на основе принципа взаимности¹.

Широкие права участия иностранцев в осуществлении местного самоуправления предусмотрены не вступившей в силу Конвенцией об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (Страсбург, 5 февраля 1992 г.). Россия к указанной Конвенции не присоединилась.

Итак, на основе проведенного в данном параграфе исследования права на референдум как одного из компонентов права на участие в управлении делами государства можно прийти к следующим выводам:

1. Реализация права на референдум выступает способом выражения народного суверенитета, его власти в демократическом государстве.

Конституция упоминает лишь право граждан **на участие** в референдуме, однако представляется более ценной в системе гражданских прав иная формулировка – «право на референдум», так как «право на референдум» является более емким и содержательным, чем собственно право на «участие в референдуме». **Право на участие в референдуме обусловлено реализацией иных прав в связи с процедурой референдума, охватываемых более широким понятием «право на референдум».**

2. Представляется целесообразным разграничить термины «право на референдум» и «право на участие в референдуме» и уточнить предложенное М.М. Курачевой определение, которое можно использовать в качестве основы для формулирования соответствующей дефинитивной нормы.

3. Анализ структуры Федерального закона № 67-ФЗ позволяет вычлени следующий перечень прав граждан на референдум, которые гарантируются данным актом: право граждан РФ на назначение референдума и права при регистрации участников референдума и составлении их списков, образовании участков голосования; права граждан при реализации инициативы проведения референдума; права граждан на получение и распространение ин-

¹ См.: Государственная власть и местное самоуправление в Российской Федерации / Под общ. ред. В.И. Новоселова и Л.А. Лукашова. - Саратов, 2000. - С. 54 - 55.

формации о референдумах; права граждан при организации и осуществлении голосования, подсчете голосов, установлении итогов референдума и их опубликовании.

4. Для пересмотра решения Центральной избирательной комиссии РФ по несоответствию вопросов, выносимых на референдум, законодательно установленным требованиям, применяется такой действенный механизм, как конституционное судопроизводство. Представляется, что такая же процедура, с использованием конституционного контроля, должна применяться и при проверке по жалобам решения Центризбиркома РФ о признании итогов референдума недействительными.

5. Согласно ч. 8 ст. 80 ФКЗ № 5 Центризбирком признает недействительными результаты референдума в целом, если признаны недействительными итоги голосования на участках для голосования, включающих не менее 25% от общего числа участников референдума. Такая диспропорция (25% недействительных бюллетеней оказываются более значимыми, чем 75% действительных) вызывает вполне закономерный вопрос о наличии реальных условий для доступа граждан к управлению делами государства в самой прямой и непосредственной форме – в форме референдума.

3.3. Право на равный доступ к государственной и муниципальной службе

Как мы отмечали ранее в первом параграфе настоящего диссертационного исследования, управление делами государства возможно на различных уровнях – в зависимости от масштаба решаемых управленческих задач. Муниципальное управление обеспечивает решение этих задач на муниципальном уровне (**микроуровне**) – на уровне определенной компактной территории муниципалитета. Государственная служба обеспечивает систему управления делами государства на **макроуровне**.

Право граждан на равный доступ к государственной службе гарантируется п. 4 ст. 32. Конституции РФ.

Государственная служба существовала еще в дореволюционной России. Ее изучали такие правоведы, как В.В. Ивановский, А.Д. Градовский, О. Эйхельман, Н.М. Коркунов.

В советский период государственной службой считалось выполнение должностных обязанностей служащими, в различных государственных организациях (государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и т.д.¹ В советской модели государственной службы государственные служащие являлись наемными работниками у руководителей государственных органов².

В начале 1990-х г.г. после распада СССР начался новый этап – процесс формирования государственной службы в России. В законопроекте «Основ законодательства Российской Федерации о государственной службе» были сформулированы принципиальные положения, которые при их реализации создавали в совокупности государственную службу в качестве публичного социально-правового института³.

Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267 утвердил «Положение о федеральной государственной службе Российской Федерации», но этот нормативный правовой акт не обеспечил полноты нормативного регулирования соответствующих отношений: в нем не было даже легального определения понятия государственной службы Российской Федерации. Нормативная дефиниция понятия государственной службы была впервые закреплена в Федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации».

¹ См.: *Овсянко Д.М.* Государственная служба в Российской Федерации: учебное пособие для студентов юридических факультетов и институтов / Д.М. Овсянко. - М.: Юрист, 1996. - С. 58. (Цит. по: *Лукьянчикова Л.В.* Конституционно-правовое регулирование государственной гражданской службы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Л.В. Лукьянчикова. - М., 2007. - С. 13).

² См.: *Лукьянчикова Л.В.* Указ. соч. - С. 13.

³ См.: *Атаманчук Г.В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г.В. Атаманчук. - М.: Изд-во РАГС, 2002. - С. 58. (Цит. по: *Лукьянчикова Л.В.* Указ. соч. - С. 14).

В 2003 году был принят Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее - **Федеральный закон № 58-ФЗ**), а в 2004 году – Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее - **Федеральный закон № 79-ФЗ**). Данные законы конкретизировали конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе, заложили гарантии реализации указанного права.

Система государственной службы включает в себя такие ее виды, как: государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба, которую проходят граждане, замещаая соответствующие должности.

По мнению Овсянко Д.М., «в общем виде под должностью понимается учрежденная в установленном порядке первичная структурная (организационная) единица, отражающая содержание и объем полномочий занимающего ее лица»¹. Согласно ст. 8 Федерального закона № 58-ФЗ **должности государственной службы** подразделяются на: *должности федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъекта РФ; воинские должности; должности правоохранительной службы*².

Нужно отметить, что «**должности государственной службы**» и «**государственные должности**» - это разные термины, так как лица, замещающие государственные должности не являются государственными служащими, и государственные должности не включаются в систему государственной службы.

То есть, в системе государственного управления представлены государственные должности, а также должности государственной службы, отличающиеся по своему организационно-правовому статусу³.

¹ Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие [Электронный ресурс] / Д.М. Овсянко - Изд. 3-е, перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2002. - 468 с. URL: http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1144_page_26.html. (Дата обращения 14.02.2013).

² См.: О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ. - 02.06.2003. - № 22. - Ст. 2063.

³ См.: Нечаева Т.В., Кирилин А.В. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля

Термин *«государственная должность»* - означает *должность, устанавливаемую Конституцией РФ, соответствующим законодательством для непосредственного исполнения полномочий государственных органов*¹.

Следует подчеркнуть, что в Федеральном законе № 79-ФЗ дается определение понятия «государственная должность» применительно к уровню данной должности – государственная должность Российской Федерации и государственная должность субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 1). Ранее соответствующее определение содержалось в ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу в 2004 г.)². Данное определение предусматривало более широкий круг государственных должностей, включая туда и должности в иных государственных органах (не только уровня Российской Федерации и ее субъектов).

Действующий в настоящий период Сводный перечень государственных должностей РФ, предусмотренных Конституцией РФ и федеральными законами, установлен Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»³ и предусматривает 52 наименования государственных должностей, включая должность руководителя высшего государственного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) 2-е издание, переработанное и дополненное. [Электронный ресурс]. - «Деловой двор», 2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 14.02.2013).

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс] / под ред. Н.И. Воробьева. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 14.02.2013).

² Об основах государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) // СЗ РФ. 31.07.1995. № 31. Ст. 2990. Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ.

³ См.: О государственных должностях Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 (ред. от 25.07.2014) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (Дата обращения: 1.03.13).

Государственные должности субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий региональных государственных органов устанавливаются конституциями (уставами) и законами субъектов РФ¹.

В сфере исполнительной власти реализация участия граждан в управлении делами государства осуществляется как путем замещения государственных должностей, так и путем замещения должностей государственной службы. В реалиях современного государственного управления возможны случаи, когда одно и то же лицо выполняет полномочия по осуществлению государственной службы и службы на государственных должностях². Так, лицо, замещающее государственную должность (ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 79-ФЗ), в качестве представителя нанимателя организационно регулирует различные вопросы прохождения государственной службы гражданином на должностях государственной гражданской службы.

В науке административного права и муниципального права еще окончательно не решен вопрос отнесения к органам исполнительной власти президентов, губернаторов, глав муниципальных образований. Существует мнение, что данные лица представляют особый вид органов – должностных лиц, отличительной особенностью которых является еще и то, что они не только выступают от имени органа государственной власти или местного самоуправления, которым управляют, но и от имени всего государства, региона или муниципального образования. Такое положение ставит указанных лиц в

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Н.И. Воробьева [Электронный ресурс]. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 14.02.2013). Комментарий к ст. 1.

² См.: Липчанская М.А. Формы участия граждан в управлении делами государства в сфере исполнительной власти. [Электронный ресурс] / М.А. Липчанская // Административное и муниципальное право. - 2011. - № 2. - С. 19 - 24. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.10.2011).

некоторую обособленность от иных органов государственного управления и местного самоуправления¹.

В любом случае **право замещать государственную должность в системе субъективных политических прав имеет не меньшее значение для реализации принципа обеспечения права на участие граждан в управлении делами государства, чем право на равный доступ к государственной службе.** Тем более, что степень воздействия на государственную политику у лица, замещающего государственную должность (особенно на уровне Российской Федерации) гораздо выше, чем у лица, замещающего должность государственной службы. С учетом вышеизложенного, полагаем, что конституционная регламентация данного права граждан на равный доступ к государственной службе не обеспечивает всей полноты регулирования соответствующих отношений, т.к. ограничивает возможности равного доступа только к должностям государственной службы. Буквальное толкование ч. 4 ст. 32 Конституции РФ не позволяет иначе интерпретировать данные конституционные установления.

В правовом демократическом государстве должно быть гарантировано право гражданам, соответствующим установленным федеральным законодательством требованиям, занимать государственные должности. Представляется, что **в ч. 4 ст. 32 Конституции РФ должно быть внесено дополнение относительно равного доступа к государственным должностям².**

Взаимосвязь гражданской службы и госслужбы РФ иных видов обеспечивается благодаря единству системы государственной службы РФ и основ ее построения и функционирования.

В ст. 12 федерального закона № 79-ФЗ устанавливаются требования к лицам замещающим должности государственной гражданской службы: они касаются общего стажа службы или профессионального стажа по соответ-

¹ См.: Казаков С.А. Организационно-правовые аспекты муниципальной службы в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / С.А. Казаков. - Саратов, 2004. - С. 75.

² См.: Приложение № 2. Позиция 3.

ствующей специальности, к уровню образования, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для качественного исполнения должностных обязанностей. Для отдельных категорий и групп должностей гражданской службы устанавливаются свои квалификационные требования.

Однако положения данной нормы адресованы лицам, претендующим на замещение должностей государственной гражданской службы. Для лиц, замещающих государственные должности нет единого перечня четких требований квалификационного характера, что представляется нам не совсем верным с точки зрения качества нормативной регламентации гарантий на равный доступ к управлению делами государства. Для ликвидации пробела в праве **необходимо разработать на федеральном уровне закон, который бы содержал государственные стандарты осуществления полномочий лицами, замещающими государственные должности, с закреплением общих и специальных квалификационных требований**, как это сделано для государственных служащих.

М.А. Липчанская раскрывает сущность прохождения государственной службы через *исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей и реализации своих прав*. (Мы полагаем, что в данной ситуации уместнее говорить о правомочиях служащих в силу публичного характера выполняемых ими функций). Общие основные права и обязанности государственных служащих находят нормативную регламентацию в различных законодательных актах. Но в случае при замещении определенной должности государственной службы *служащий наделяется в соответствии должностными инструкциями и нормативными актами дополнительным комплексом прав и обязанностей с учетом специфики осуществляемых им функций по должности*¹.

¹ См.: Липчанская М.А. Формы участия граждан в управлении делами государства в сфере исполнительной власти. [Электронный ресурс]. / М.А. Липчанская // Административное и муниципальное право. - 2011. - № 2. - С. 19 - 24. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.10.2011).

В ст. 16 установлены *ограничения, связанные с гражданской службой*, такие как недееспособность или ограниченная дееспособность гражданина, установленная на основании решения суда; осуждение лица с назначением наказания, исключающего возможность пребывания на государственной службе, и т.п. В ст. 17 федерального закона № 79-ФЗ закреплена система запретов, связанных с гражданской службой.

В отношении имущества и ценных бумаг, находящихся в распоряжении госслужащих, нужно отметить, что Президент РФ В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию от 12.12.2012 сказал, что необходимо «...поддержать законодательные предложения об ограничении прав чиновников и политиков на зарубежные счета, ценные бумаги и акции... Наряду с контролем над доходами и имуществом вводится контроль над расходами и крупными приобретениями чиновников, руководителей госкомпаний, их ближайших родственников. При этом обращаю внимание, что прокуратура теперь получила право обращаться в суд с требованием изъять имущество, которое было приобретено в результате необоснованного обогащения»¹. Во исполнение этих положений ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ была дополнена ч. 1.1².

Право поступления на гражданскую службу регулируется ст. 21 федерального закона № 79-ФЗ: им обладают совершеннолетние граждане РФ, которые владеют русским языком и соответствуют установленным законом квалификационным требованиям. Также установлен предельный возраст для гражданских служащих 60 лет, но может быть продлен с его согласия до 65 лет.

Наряду с замещением должностей государственной службы, государственных должностей граждане вправе поступать на муниципальную службу,

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 // Рос. газ. - № 287. - 2012. - 13 дек.

² См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»: федер. закон 07.05.2013 № 102-ФЗ // СЗ РФ. - 13.05.2013. - № 19.- Ст. 2329.

которая представляет собой осуществляемую на постоянной основе профессиональную деятельность на должностях муниципальной службы. Основными принципами муниципальной службы являются уважение прав и свобод человека и гражданина, равный доступ граждан РФ, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, и т.д.¹

Местное самоуправление Конституция 1993 года выделила в особую систему (ст. 12 Конституции РФ), что обусловило и появление муниципальной службы наряду с государственной службой (в Основном законе местному самоуправлению посвящена самостоятельная глава)².

В этот переходный период в ряде субъектов Российской Федерации были приняты региональные законы о муниципальной службе. Например, в Саратовской области в отсутствие федерального закона был принят местный закон – Закон Саратовской области от 2 июня 1997 г. № 33-ЗСО «О муниципальной службе в Саратовской области», в ч. 1 ст. 1 которого было закреплено определение: «Муниципальная служба – деятельность по организации исполнения и практическому исполнению на профессиональной основе решений по вопросам местного значения в выборных и формируемых иным образом органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставами муниципальных образований»³.

Далее были приняты Федеральные законы от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» и

¹ См.: О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. 04.03.2014) // СПС «КонсультантПлюс», 2014. (В дальнейшем изложении – **Федеральный закон № 25-ФЗ**).

² См.: Лагун И.В. Реализация конституционного принципа равенства граждан Российской Федерации на муниципальной службе: дис. ... канд. юрид. наук / И.В. Лагун. - Саратов, 2008. - С. 65-67.

³ Закон Саратовской области от 2 июня 1997 г. № 33-ЗСО «О муниципальной службе в Саратовской области» // Саратовские вести по понедельникам. - 1997. - 11 июня. (Цит. по: Казаков С.А. Организационно-правовые аспекты муниципальной службы в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / С.А. Казаков. - Саратов, 2004. - С. 67).

от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

А.А. Сергеев отмечает¹, что ст. 21 Федерального закона № 154-ФЗ устанавливала, что *лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления являются муниципальными служащими*. Но принятый позже Федеральный закон № 8-ФЗ в статьях 2 и 7 внес коррекцию в это установление: *к муниципальным служащим стали* относиться только лица, замещающие не выборные муниципальные должности муниципальной службы. Согласно п. 2 ст. 1 ныне действующего ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»², члены выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе - не являются муниципальными служащими, а именуются «лицами, замещающими муниципальные должности».

Согласно ст. 5 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ взаимосвязь государственной гражданской службы и муниципальной службы обеспечивается благодаря единству системы основных квалификационных требований и ограничений, устанавливаемых для лиц, замещающих эти должности – в отношении образования, стажа, подготовки и т.д. (хотя, с определенными отличиями, которые будут проанализированы нами ниже).

¹ См.: Сергеев А.А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук / А.А. Сергеев. - М., 2007. - С. 308.

² См.: О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 04.03.2014) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 07.08.14).

³ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.10.2014) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 17.11.14).

Следовательно, в системе государственного и муниципального управления муниципальная служба выступает одним из механизмов реализации управления в различных сферах государства и общества¹.

С учетом вышеизложенного, полагаем, что в демократическом правовом государстве на уровне Основного Закона должно быть закреплено право граждан на равный доступ к муниципальной службе, что должно найти отражение в ч. 4 ст. 32 Конституции РФ².

Муниципальная служба является новым видом публичной служебной деятельности, взаимодействует с государственной службой, ее структурные элементы установлены по аналогии с государственной службой, но при этом она имеет с ней различия по содержательному наполнению ряда элементов. *Целью муниципальной служебной деятельности является обслуживание полномочий местного самоуправления*, реализации их населением непосредственно и органами местного самоуправления и является производной от объема вопросов местного значения, которые решаются на уровне муниципального образования и отдельных государственных полномочий, реализуемых органами местного самоуправления³.

Появление муниципальной службы как нового вида служебной деятельности, ее отграничение от государственной службы как самостоятельного направления predetermined тем, что местное самоуправление выступает в качестве особого звена власти, автономной формы реализации народовластия, направленной на обеспечение выполнения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления.

Органы местного самоуправления для осуществления возложенных на них функций, связанных с решением вопросов местного значения, могут быть наделены некоторыми государственными полномочиями (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ), с обеспечением их необходимыми материальными и фи-

¹ См.: Червеницук Т.С. Конституционно-правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Т.С. Червеницук. - Сургут, 2005. - С. 38.

² См.: Приложение № 2. Позиция 3.

³ Фабричный С.Ю. Указ. соч. - С. 4.

нансовыми ресурсами. При этом расходование переданных средств должно осуществляться под государственным контролем.

Как мы ранее указывали, муниципальная служба имеет схожие черты с таким видом публичной службы, как государственная служба. Это выражается, прежде всего, в одинаковом исчислении служебного стажа, в системе устанавливаемых законом льгот и гарантий, в равенстве пенсионных прав служащих.

Федеральным законом № 58-ФЗ закреплено, что *нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, а госслужащего субъекта Российской Федерации — соответствующий субъект РФ*. Представляется, что такое законодательное решение верно, апробировано, и его необходимо по аналогии применять в системе муниципальной службы. С.Ю. Фабричный предлагает *в качестве нанимателя на муниципальную службу определить муниципальное образование*, а правом заключения служебного контракта наделить представителей нанимателя - выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих полномочия от имени муниципального образования¹.

В соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ подробно регламентирован порядок поступления на муниципальную службу. Существуют следующие условия поступления на муниципальную службу для граждан России, а также граждан иностранных государств, с которыми Россия заключила соответствующие международные договоры, согласно которым иностранные граждане праве находиться на муниципальной службе. Например, достижение гражданином возраста 18 лет. Это положение является исключением из общего правила ч. 1 ст. 63 ТК РФ, которая предусматривает возможность заключение трудового договора с лицами, достигшими 16 лет.

С наступлением совершеннолетия согласно п. 1 ст. 21 части 1 ГК РФ в полном объеме возникает гражданская дееспособность. При этом в п. 2 ст. 21 и п. 1 ст. 27 части 1 ГК РФ предусмотрены случаи приобретения граждан-

¹ См.: Фабричный С.Ю. Указ. соч. - С. 38.

ской дееспособности в полном объеме раньше достижения совершеннолетия, как например, при вступлении в брак, или при эмансипации. Важно отметить что, несмотря на приобретение полной дееспособности в этих случаях гражданин права поступления на муниципальную службу не приобретает.

Также существует и верхний возрастной предел для поступления на муниципальную службу (не свыше 65 лет - это предельный возраст для нахождения на должности муниципальной службы, что предусмотрено ч. 2 ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ).

Данный Федеральный закон устанавливает правило, что для поступления на муниципальную службу обязательно владение гражданином русским языком, государственным языком России (п. 2 ст. 4).

Это положение раскрывает содержание такого одного из основных принципов муниципальной службы, которые мы ранее упоминали. Условие владения государственным языком России основано на норме ч. 1 ст. 68 Конституции РФ и согласуется с положением п. 1 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» о том, что государственный язык России подлежит обязательному использованию в деятельности органов местного самоуправления, и о том, что работа в органах местного самоуправления осуществляется на государственном языке России.

Следующим условием для поступления на муниципальную службу является соответствие гражданина квалификационным требованиям (ст. 9 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»). Оценка граждан, поступающих на муниципальную службу, на предмет их соответствия указанным требованиям может осуществляться в рамках конкурса, который проводится при замещении должности муниципальной службы.

В п. 2 ст. 4 установлен один из основных принципов муниципальной службы: равный доступ для граждан к муниципальной службе и равные условия ее прохождения вне зависимости от расы, национальной принадлежности, социального происхождения, пола, места жительства, финансового и

должностного положения, принадлежности к общественным объединениям, вне зависимости от религиозных и иных убеждений, иных обстоятельств, не связанных с деловыми и профессиональными качествами служащего.

По сути, данные законодательные установления являются частным проявлением идеи большей общности – принципа, закрепленного в ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции РФ.

Несмотря на это, принцип равенства, регламентированный ст. 19 Конституции РФ, не препятствует устанавливать различия в правовом статусе лиц, относящихся к разным категориям (с учетом условий и рода их деятельности), а также регламентировать ограничения в соответствии с требованиями федерального законодательства и правила замещения некоторых должностей и порядок освобождения от занимаемой должности.

Эти ограничения, основанные на квалификационных требованиях, согласно п. 2 ст. 1 Конвенции № 111 МОТ «Относительно дискриминации в области труда и занятий», не считаются дискриминацией. Особенности заключения трудового договора и соблюдения положений указанной Конвенции нашли отражение в отечественном трудовом законодательстве (ч. 2 ст. 64 ТК РФ). Следует отметить, что ст. 136 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за дискриминацию. В ч. 2 данной статьи предусмотрена повышенная ответственность за то же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения. Эти уголовно-правовые средства выступают дополнительной гарантией на равный доступ граждан к муниципальной службе.

В главе 4 Федерального закона № 25-ФЗ установлены правила поступления на муниципальную службу, где закреплен **принцип равного доступа граждан к данному виду публичной службы**, а также различные исключения, ограничения и запреты, установленные законодательством.

Как справедливо отметили Д.А. Абезин и М.В. Коростелева, *в современном российском законодательстве не содержится четких критериев отграничения запретов от ограничений, нормативно не закреплены*

*определения данных понятий*¹. Это приводит к ситуации, когда одни и те же юридические факты (осуществление предпринимательской деятельности, замещение должности депутата и т.д.) в различных законах получают наименования запретов², ограничений³ либо указанные обстоятельства перечислены в тексте закона в качестве элементов правового статуса субъекта правоотношений⁴. Некоторые аспекты, предусмотренные как запреты для государственной гражданской службы, не были восприняты законодателем при построении норм Федерального закона № 25-ФЗ, хотя в п. 2 ст. 5 данного закона подчеркивается единство ограничений и запретов для лиц, замещающих должности муниципальной службы и государственной гражданской службы.

Анализ положений ст. 13 «Ограничения, связанные с муниципальной службой» показывает, что речь идет об обстоятельствах, исключающих возможность замещения должности муниципальной службы (по аналогии с нормами уголовно-процессуального права – это основания для отвода участников соответствующих отношений). То есть, наличие этих обстоятельств препятствует замещению должности муниципальной службы либо нахождению лица на этой должности. Сходные положения закреплены и в ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ⁵. В целом система ограничений совпадает (пп. 1-9 частей 1 обеих статей).

Отличия (ч. 1.1 ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ) обусловлены спецификой взаимоотношений должностей «глава местной администрации» и «глава муниципального образования», поэтому выделение их в тексте рассматриваемого Федерального закона № 25-ФЗ вполне объяснимо.

¹ См.: Коростелева М.В., Абезин Д.А. Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации: учебное пособие. - Волгоград, 2012. - С. 62.

² Ст. 14 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

³ Ст. 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

⁴ Ст. 40 Федерального закона от 06 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁵ См.: Приложение № 7.

Наличие ограничения, закрепленного в ч. 2 ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ, устанавливает **предельный возраст нахождения лица на муниципальной службе (65 лет) с возможностью однократного продления не более чем на один год (ч. 2 ст. 19)**. Иначе этот вопрос урегулирован в ст. 25.1 Федерального закона № 79-ФЗ в редакции Федерального закона от 30.12.2012 № 327-ФЗ, где предельный возраст установлен в **60 лет**. «Гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе, срок гражданской службы с его согласия **может быть продлен** по решению представителя нанимателя, **но не свыше чем до достижения им возраста 65 лет**, а гражданскому служащему, замещающему должность гражданской службы категории «помощники (советники)», учрежденную для содействия лицу, замещающему государственную должность, - до окончания срока полномочий указанного лица. Федеральному гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе, замещающему должность гражданской службы категории «руководители» **вышей группы должностей гражданской службы**, срок гражданской службы с его согласия может быть продлен по решению Президента Российской Федерации, **но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет**».

Сравнение этих двух законов в части регулирования предельного возраста нахождения лица на государственной и муниципальной службе дает основание для следующих заключений:

1. Несмотря на закрепление в п. 2 ст. 5 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» принципа единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы, предельный возраст для госслужащих устанавливается в 60 лет, а для муниципальных служащих – 65 лет (без учета порядка продления возможности продолжения службы). Данное отличие, не имеющее под собой никаких объективных оснований, может быть объяснено только **«непакетным» принятием этих двух взаимосвязанных законов**, что не обеспечило согласован-

ности и преемственности данных актов по ряду важных вопросов. Полагаем, законодателю необходимо унифицировать предельный возрастной ценз для замещения должностей муниципальной и государственной гражданской службы и установить его в 65 лет.

2. Различаются и процедуры продления срока службы – муниципальным служащим – однократно до одного года, а значительному большинству государственных служащих – до 5 лет. Указанное несоответствие также вызывает обоснованное сомнение в целесообразности его существования – с точки зрения равенства прав граждан на доступ к муниципальной и государственной службе. Поэтому установление единого предельного возраста нахождения лица на муниципальной и государственной гражданской службе (65 лет) должно сопровождаться и закреплением в обоих законах одинаковой процедуры его продления – однократно сроком на 1 год.

3. Наличие особого порядка продления сроков службы до 70 лет для узкого круга государственных служащих высшей группы, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом Российской Федерации, представляется нам вполне обоснованным. Данные особенности для этого круга федеральных гражданских служащих, замещающих должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы, обусловлены значимостью государственной службы указанных лиц и ценностью управленческого стажа, консультационных навыков и жизненного опыта для качественного осуществления полномочий государственной службы на должностях «руководителей» высшей группы.

Тем не менее, представляется, такой порядок, с учетом важности управленческого опыта, целесообразен и для решения вопроса о продлении срока службы до 70 лет и другим категориям государственных гражданских и муниципальных служащих – **лицам, замещающим высшие, главные и ведущие должности государственной гражданской и муниципальной службы.** То есть вопрос о возможности продления срока службы до 70 лет должен решаться в федеральных законах № 25-ФЗ и № 79-ФЗ единообразно,

но, в то же время, дифференцировано – в зависимости от категории должностей государственной гражданской и муниципальной службы.

4. Обращает на себя внимание формулировка ч. 1 ст. 25.1 Федерального закона № 79-ФЗ - *«может быть продлен по решению представителя нанимателя»*. С точки зрения коррупциогенных факторов, выделяемых в методике антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов¹, налицо – «широта дискреционных полномочий» должностного лица. Полагаем, такой способ изложения в тексте закона полномочий представителя нанимателя по продлению срока службы не способствует реализации права граждан на доступ к муниципальной и государственной службе, потому что возможность оставления лица на службе зависит от произвольного усмотрения должностного лица – представителя нанимателя. Следует установить четкие объективные критерии и условия, при которых бы принималось решение о целесообразности продления срока службы муниципальному и государственному гражданскому служащему. В качестве оптимальной модели нормативного регулирования рассматриваемой ситуации может выступать положение, закрепленное в ч. 3 ст. 88 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», где прописано следующее правило: «С сотрудником органов внутренних дел, достигшим предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел, имеющим положительную последнюю аттестацию и соответствующим требованиям к состоянию здоровья сотрудников органов внутренних дел в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии, с его согласия и по его рапорту может ежегодно заключаться новый контракт, но не более чем в течение

¹ См.: Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»): Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 // Российская газета. - № 46. - 05.03.2010.

ние пяти лет после достижения предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел»¹.

Ограничение, предусмотренное п. 10 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ (это утрата представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции), распространяется только на государственных служащих. Полагаем, что оно не менее актуально и для муниципальной службы. Если муниципальный служащий утрачивает доверие своего нанимателя по причинам несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, - то он также не должен замещать должность муниципальной службы. Как справедливо подчеркивают М.В. Коростелева и Д.А. Абезин, особенно остро проблемы повышения эффективности управленческой деятельности и противодействия коррупции проявляются на муниципальном уровне, где рост количества коррупционных проявлений оказывает весьма негативное влияние на качество публичных услуг, на возможность реализации гражданами и хозяйствующими субъектами своих прав и законных интересов².

Представляется, что данный пробел должен быть ликвидирован путем внесения в ч. 1 ст. 13 в Федеральный закон № 25-ФЗ пункта 10 следующего содержания: «10) утраты представителем нанимателя (работодателя) доверия к муниципальному служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных

¹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 25.11.2013, с изм. от 11.11.2014). [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 17.11.14).

² См. Коростелева М.В., Абезин Д.А. Указ. соч. - С. 62.

в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.»¹.

Сравнительный анализ запретов, установленных федеральным законодательством для государственных и муниципальных служащих, показывает единство подхода по большинству обстоятельств, запрещенных для этих служащих² (пп. 1-3, 5-17 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ и пп. 1-6 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 25-ФЗ).

Однако выявляются и определенные отличия в перечне запретов. В частности, п. 4 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. запрещает государственным служащим **приобретать в случаях, установленных федеральным законом³, доходные ценные бумаги**. Данный запрет установлен в связи с высокой коррупциогенностью деятельности служащих по проведению операций с доходными ценными бумагами. Обладание ими может привести к конфликту интересов, что явно препятствует эффективно-му осуществлению им полномочий по должности. Однако не всегда приобретение ценных бумаг автоматически влечет конфликт интересов. Поэтому, полагаем, в законе следует четче сформулировать этот запрет: **«приобретать ценные бумаги, по которым может быть получен доход, если это может повлечь конфликт интересов»**.

Анализ запретов, установленных для муниципальных служащих, показывает отсутствие такого положения, что представляется неверным с точки зрения единства антикоррупционных стандартов поведения служащих. Нормы ФЗ «О противодействии коррупции» в части конфликта интересов при обладании ценными бумагами распространяются в полном объеме не только на государственных служащих, но и на муниципальных служащих (ч. 6 ст. 11, ст. 12.3 «Статья 12.3. Обязанность передачи ценных бумаг, акций (до-

¹ См.: Приложение № 2. Позиция 4.

² См.: Приложение № 8.

³ Такие случаи федеральным законом не установлены, что создает правовую неопределенность с применением на практике данной нормы.

лей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов»).

Полагаем, что аналогичный запрет на приобретение ценных бумаг в ситуациях, очерченных Федеральным законом «О противодействии коррупции», **должен быть закреплен в виде п. 3.1 в части 1 ст. 14 Федерального закона № 25-ФЗ**¹.

Наличие в ст. 14.1 Федерального закона № 25-ФЗ регламентации разрешения конфликта интересов при обладании муниципальным служащим ценными бумагами не обеспечивает, на наш взгляд, полноты нормативного регулирования указанных правоотношений. Дело в том, что ч. 2.2 данной статьи 14.1 обращена своим регулятивным воздействием на ситуации, когда муниципальный служащий уже владеет ценными бумагами, что приводит к конфликту интересов. Однако нормы, способной предотвратить возникновение такого конфликта интересов (запрет служащему на приобретение ценных бумаг в период муниципальной службы), закон не устанавливает.

Представляется, что закрепление в Федеральном законе № 25-ФЗ такого запрета не повлечет безосновательного ограничения конституционных прав граждан, претендующих на должности муниципальной службы.

Это подтверждается правовой позицией Конституционного Суда РФ, изложенной в Постановлении № 14-П от 30 июня 2011 г.: «Реализуя право на свободное распоряжение своими способностями к труду... путем поступления на государственную службу, гражданин добровольно избирает профессиональную деятельность, занятие которой предполагает наличие определенных ограничений в осуществлении им конституционных прав и свобод, что обусловлено исполнением особых публично-правовых обязанностей, возложенных на государственных служащих сообразно соответствующему виду государственной службы»². И хотя данная правовая позиция адресована

¹ См.: **Приложение № 2**. Позиция 5.

² По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н.

государственным служащим, если ее толковать в системном единстве с правовой позицией Конституционного Суда, закрепленной в Постановлении № 7-П от 2 апреля 2002 г., где подчеркнут публичный характер муниципального самоуправления¹, то она в полной мере распространяется и на муниципальных служащих.

Также считаем непоследовательной позицию законодателя, который ввел запрет государственному гражданскому служащему и членам его семьи на хранение наличности и ценностей в расположенных за пределами территории России иностранных кредитных организациях, владение и (или) пользование иностранными финансовыми инструментами (ч. 1.1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ), - однако для муниципальных служащих подобного запрета не установил. Представляется логичным и целесообразным закрепление в Федеральном законе № 25-ФЗ аналогичного запрета². Установление такого запрета только для лиц, замещающих должности глав городских округов, глав муниципальных районов, видится нам недостаточным.

Оптимальное установление запретов для государственных и муниципальных служащих обеспечивает реальный доступ граждан к должностям государственной и муниципальной службы. Четко очерченный круг запретов не позволяет произвольно ограничивать права граждан на замещение данных должностей. В свете этого представляется неверным отсутствие в тексте Федерального закона № 79-ФЗ регулирования вопросов, связанных с занятием государственными служащими **преподавательской, научной и иной творческой деятельностью.** Конституции РФ гарантирует каждому творчество и преподавания (ч. 1 ст. 44). Например, в ч. 4 ст. 34 ФЗ «О службе

Кондратьевой и А.Н. Мумолина: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П // Вестник Конституционного Суда РФ. - 2011. - № 5.

¹См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева: Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П // Вестник Конституционного Суда РФ. - 2002. - № 3.

² См.: Приложение № 2. Позиция 6.

в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ предусматриваются условия, при которых сотрудники органов внутренних дел могут заниматься преподавательской, научной и иной творческой деятельностью².

Полагаем необходимым отразить аналогичные положения в виде части 2.1. ст. 17 ФЗ Федерального закона № 79-ФЗ³.

Наряду с правами, ограничениями, запретами и квалификационными требованиями статус муниципального служащего предусматривает и наличие обязанностей. Что касается обязанностей муниципальных служащих, то Е.В. Осиночкина⁴ констатирует, что перечни обязанностей муниципальных служащих, закрепленные в законах субъектов Российской Федерации, регламентирующих муниципальную службу, мало чем отличаются друг от друга.

Законы субъектов Российской Федерации включили в данный перечень дополнительные обязанности. Так, в законе Оренбургской области от 8 июля 1997 г. «О муниципальной службе в Оренбургской области»⁵ закреплена обязанность муниципального служащего – беречь муниципальную собственность. Существует также обязанность муниципальных служащих предоставлять любому гражданину условия для ознакомления с документами, касающимися его прав и свобод, а также знакомиться с иной информацией о деятельности органов местного самоуправления в случаях, не запрещенных законом. Подобная обязанность предусмотрена в п.п. 3 ст. 9 Закона Амурской области от 7 апреля 1998 г. № 64-оз «О муниципальной службе в Амурской области», п.п. 3 ст. 15 Закона Волгоградской области 7 октября

¹ Служба в органах внутренних дел – это федеральная государственная служба.

² См.: О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 25.11.2013, с изм. от 11.11.2014). [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 17.11.14).

³ См.: **Приложение № 2.** Позиция 7.

⁴ См.: Осиночкина Е.В. Правовой статус муниципального служащего: становление, понятие и механизм реализации: дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Осиночкина. - Казань, 2006. - С. 110.

⁵ См.: О муниципальной службе в Оренбургской области: Закон от 8 июля 1997 г. № 90/17-ОЗ // Вечерний Оренбург. - 1997. - 4 сентября (№ 21). (Цит. по: Осиночкина Е.В. Указ. соч. - С. 111).

1997 г. № 138-ОД «О муниципальной службе в Волгоградской области», п.п. 3 ст. 13 Закона Вологодской области от 12 сентября 1997 г. № 208-ОЗ «О муниципальной службе в Вологодской области», п.п. 3 ст. 15 Закона Кировской области от 26 сентября 1997 г. № 11-ОЗ «О муниципальной службе Кировской области» и других регионов. Следует подчеркнуть, что в законах всех указанных регионов, за исключением закона Амурской области, указанная обязанность регламентируется с оговоркой, что она исполняется, если иное не предусмотрено законом.

Отметим, что ранее действовавший закон «Об основах муниципальной службы Российской Федерации»¹ не содержал регламентации возможности нахождения на этой службе иностранных граждан. В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 14 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»² был установлен запрет для иностранных граждан и подданных нахождение на муниципальной службе. Однако, учитывая, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ образуют составную часть отечественной правовой системы и обладают приматом над внутренним законодательством (ст. 15 Конституции РФ), новый Федеральный закон № 25-ФЗ устранил противоречие между конституционным установлением и Федеральным законом от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ.

Таким образом, положения п. 1 ч. 1. ст. 14 Федерального закона № 115-ФЗ не являются препятствием для нахождения на муниципальной службе гражданина иностранного государства, с которым у России имеется договор, предусматривающий такую возможность для граждан указанного государства³.

¹ См.: Об основах муниципальной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 08.01.1998 № 8-ФЗ (ред. от 25.07.2002) // СЗ РФ. 12.01.1998. № 2. ст. 224. – недействующая редакция.

² См.: О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // СЗ РФ. - 29.07.2002. - № 30. - Ст. 3032.

³ См. об этом: *Щур Д.Л., Щур-Труханович Л.В.* Иностранные работники: поиск, приглашение, легализация, прием и увольнение. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.05.2012).

Представляется, что прогрессивные новеллы Федерального закона № 25-ФЗ должны толковаться расширительно: не только в отношении граждан иностранных государств, но и иностранных подданных, а также полипатридов, имеющих гражданство или подданство государств, с которыми заключены соответствующие соглашения (договоры).

С учетом значимости гражданства (подданства) для замещения иностранцем муниципальных должностей, разрыв политико-правовых связей иностранного гражданина (подданного) с государством, с которым у России имеется соответствующий договор, предоставляющий ему право находиться на муниципальной службе¹ – является препятствием для продолжения замещения указанными лицами должностей муниципальной службы. Представляется целесообразным законодательно закрепить обязанность муниципального служащего, не являющегося гражданином Российской Федерации, сообщать работодателю о выходе из гражданства (подданства) иностранного государства, с которым заключен соответствующий международный договор.

Закрепление в действующем законодательстве принципа равного доступа граждан РФ и граждан иностранных государств - участников международных договоров РФ - к муниципальной службе, не исключает особых требований, предъявляемых к любым кандидатам на замещение должностей муниципальной службы (возраст, дееспособность, отсутствие судимости, владение русским языком, соответствие квалификационным требованиям, определенный уровень образования, стаж муниципальной службы, опыт работы по специальности, профессиональные знания и навыки, предусмотренные для замещения тех, или иных должностей).

Согласно Федеральному закону от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», международные договоры образуют правовую основу межгосударственных отношений, содействуют поддержанию всеобщего мира и безопасности, развитию международного со-

¹ См.: О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // СЗ РФ. - 29.07.2002. - № 30. - Ст. 3032.

трудничества в соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций. Международным договорам принадлежит важная роль в защите основных прав и свобод человека, в обеспечении законных интересов государств. Международные договоры являются существенным элементом стабильности отношений России с другими государствами. Федеральный закон № 101-ФЗ, применяется в отношении международных договоров РФ независимо от их вида и наименования.

Что касается отношения иностранных граждан к военной службе, то закон предоставляет им возможность поступить на военную службу только по контракту либо в качестве гражданского персонала. Закон о государственной гражданской службе возможность нахождения иностранных граждан на государственной гражданской службе прямо не предусматривает.

Существует обязанность в сжатые сроки сообщать работодателю о выходе из гражданства РФ или о приобретении гражданства другого государства, которая установлена в п. 10 ч. 1 ст. 15 ФЗ «О государственной гражданской службе». Данная обязанность обусловлена ограничением, предусмотренным п.п. 6, 7 ч. 1 ст. 16 указанного закона.

Применительно к муниципальной службе в этой ситуации действуют другие ограничения: *иностранного гражданина или подданного нельзя принимать на муниципальную службу, в случае прекращения российского гражданства или гражданства иностранного государства - участника международного договора РФ*, согласно которому иностранный гражданин или подданный вправе находиться на муниципальной службе. Гражданин не может продолжать муниципальную службу, если он разрывает политико-правовую связь с российским государством либо получает гражданство (подданство) другого государства, а также если он приобретает вид на жительство или другой документ, предоставляющий ему право проживать постоянно на территории иностранного государства, с которым у России не заключены соответствующие договорные отношения.

Итак, на основании вышеизложенного в данном параграфе, можно прийти к следующим выводам:

1. Право замещать государственную должность в системе субъективных политических прав имеет не меньшее значение для реализации принципа обеспечения права на участие граждан в управлении делами государства. В правовом демократическом государстве должно быть гарантировано право гражданам, соответствующим установленным федеральным законодательством требованиям, занимать государственные должности. Представляется, что в ч. 4 ст. 32 Конституции РФ должно быть внесено дополнение относительно равного доступа к государственным должностям.

2. Для лиц, замещающих государственные должности нет единого перечня четких требований квалификационного характера, что представляется нам не совсем верным с точки зрения качества нормативной регламентации гарантий на равный доступ к государственным должностям. Для ликвидации пробела в праве необходимо разработать на федеральном уровне закон, который бы содержал государственные стандарты осуществления полномочий лицами, замещающими государственные должности, с закреплением общих и специальных квалификационных требований, как это сделано для государственных служащих.

3. С учетом публичного характера муниципальной службы, а также положений ст. 19 Конституции РФ, полагаем, что в демократическом правовом государстве на уровне Основного Закона должно быть закреплено право граждан на равный доступ к муниципальной службе, что должно найти отражение в ч. 4 ст. 32 Конституции РФ¹.

4. Необходимо оптимизировать систему ограничений, установленных для муниципальной службы. Если муниципальный служащий утрачивает доверие своего нанимателя по причинам несоблюдения установленных законом правил урегулирования конфликта интересов и антикоррупционного поведения, - то он также не должен замещать муниципальную должность. Пред-

¹ См.: Приложение № 2. Позиция 3.

ставляется, что данный пробел должен быть ликвидирован путем внесения в ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ пункта 10 соответствующего содержания.

5. Полагаем, что приобретение и владение ценными бумагами муниципальным служащим может привести к конфликту интересов. С учетом этого запрет на приобретение ценных бумаг в ситуациях, очерченных ФЗ «О противодействии коррупции», должен быть закреплён в виде п. 3.1 в части 1 ст. 14 Федерального закона № 25-ФЗ. Также для муниципальных служащих должен быть введен запрет, аналогичный установленному для государственных гражданских служащих в ч. 1.1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ.

6. Оптимальное установление запретов для государственных и муниципальных служащих обеспечивает реальный доступ граждан к должностям государственной и муниципальной службы. Четко очерченный круг запретов не позволяет произвольно ограничивать права граждан на замещение данных должностей. В свете этого представляется неверным отсутствие в тексте Федерального закона № 79-ФЗ от 27.07.2004 регулирования вопросов, связанных с занятием государственными служащими преподавательской, научной и иной творческой деятельностью. Полагаем необходимым отразить эти положения в виде части 2.1. ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ.

3.4. Право участвовать в отправлении правосудия.

Право на обращения

Право граждан на участие в отправлении правосудия, являясь проявлением демократических принципов организации и деятельности судебной власти, реализуется в различных процессуальных формах: граждане могут занимать должность судьи, быть присяжным заседателем, арбитражным за-

седателем. Конституция РФ закрепляет данное важное положение именно как конституционное **право**.

Порядок осуществления правосудия с участием присяжных и арбитражных заседателей, то есть непрофессиональных судей, является особой формой судопроизводства, где участвуют представители народа. Благодаря этой демократической форме судопроизводства общество обладает возможностью, как контролировать, так и осуществлять правосудие с помощью своих представителей. Расширение участия представителей населения в отправлении правосудия – один из показателей зрелости гражданского общества, стабильности его социальной, экономической и правовой системы.

Как и другие основные конституционные права граждан, данное право имеет несколько значений. Это с одной стороны, норма объективного права, которая олицетворяет базовые решения законодателя и представляет собой идейную основу для осуществления процедур, в системе которых существует правосудие. А с другой стороны, оно является субъективным правом граждан Российской Федерации, которые могут требовать от органов государственной власти соблюдения данного права, в том числе и с помощью обращения в суд в случае нарушения этого права, а также непосредственно участвовать в отправлении правосудия.

Ю.В. Романова определяет данное право как субъективное политическое право гражданина РФ, как его возможность в установленных федеральным законом формах быть деятельным участником процесса отправления правосудия¹. Данное определение, представляется, широко трактует это право – деятельное участие в процессе отправления правосудия проявляют защитники, представители, государственные обвинители. Полагаем, в этой дефиниции необходимо было делать акцент на осуществлении функции правосудия (т.е. на разрешении дела по существу),

В.А. Смирнова считает, что это право в большей степени может быть

¹ См.: Романова Ю.В. Конституционное право граждан Российской Федерации на участие в отправлении правосудия: дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Романова. - Челябинск, 2005. - С. 15.

признано базовым принципом, на котором строятся отношения между государством и его гражданами, чем субъективным правом¹.

Однако мы, с учетом нашей концепции, будем рассматривать право на участие в отправлении правосудия как субъективное право, как один из элементов системы комплексного права граждан на участие в управлении делами государства.

В современной России восстановлен институт присяжных заседателей, который существовал еще в 19 веке. Эта форма отличается от рассмотрения дела с участием народных заседателей: присяжные заседатели в составе коллегии из 12 человек самостоятельно выносят вердикт по «вопросам факта», а далее наказание определяется федеральным судьей, который уполномочен разрешать «вопросы права».

Российские суды присяжных прекратили свою деятельность 22 ноября 1917 года Декретом Совнаркома «О суде» № 1, носившим межотраслевой характер, который упразднил окружные суды, судебные палаты, кассационные департаменты Сената и институт суда присяжных². С созданием СССР, кодификацией уголовно-процессуального законодательства и его совершенствованием начал действовать институт народных заседателей. Представители народа – непрофессиональные судьи – согласно законодательству в судебном заседании обладали одинаковыми правами с председательствующим при решении вопросов по разрешению дела по существу. Конституция СССР 1936 г. в статье 103 закрепила положение об участии народных заседателей в рассмотрении дел в первой инстанции, что придало этому установлению конституционный статус. Укрепление демократических основ социалистического строя после окончания эпохи «культа личности» привело к обновлению уголовно-процессуального законодательства. Основы уголовного судо-

¹ См.: Смирнова В.А. Конституционное право граждан на участие в отправлении правосудия: дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Смирнова. - Хабаровск, 2006. - С. 8.

² См.: Верещагина А.В. Становление и развитие уголовной юстиции России: дореволюционный период. [Электронный ресурс] / А.В. Верещагина. - Владивосток, 2009. - С. 14 - 29. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.01.2013).

производства Союза ССР и союзных республик 1958 г. установили жесткое правило: все уголовные дела без исключения должны рассматриваться с участием народных заседателей.

После одобрения Концепции судебной реформы в ч. 1 ст. 166 Конституции РСФСР были внесены изменения, в соответствии с которыми рассмотрение гражданских и уголовных дел могло осуществляться с участием присяжных заседателей. 16 июля 1993 г. был принят Закон РФ¹, внесший изменения в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», УПК РСФСР и КоАП РСФСР, который заложил нормативно-правовую основу суда присяжных. Постановлением Верховного Совета РФ от 16 июля 1993 г.² о порядке введения в действие этого Закона предусматривалось введение судов присяжных в 9 регионах России³.

ФЗ «О народных заседателях»⁴ от 2 января 2000 года был регламентирован новый порядок наделения полномочиями народных заседателей, установлены сроки исполнения этих полномочий (5 лет).

В современный период на смену институту народных заседателей пришел институт присяжных заседателей, а в арбитражном процессе - участие в качестве арбитражных заседателей. В отношении института присяжных засе-

¹ О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и кодекс РСФСР об административных правонарушениях: Закон РФ от 16.07.1993 № 5451-1 (ред. от 20.08.2004) // Российские вести. - № 157. - 17.08.1993; Ведомости СНД и ВС РФ. - 19.08.1993. - № 33. - Ст. 1313. Утратил силу - окончание действия документа - 13.03.2011.

² О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях»: Постановление ВС РФ от 16.07.1993 № 5451/1-1 (с изм. от 30.12.2001) // Ведомости СНД и ВС РФ. - 19.08.1993. - № 33. - Ст. 1314. Утратил силу - окончание действия документа - 01.07.2002.

³ См.: Ильинская Н.Г. «Развитие конституционных форм участия граждан в осуществлении правосудия» [Электронный ресурс] / Н.Г. Ильинская // Современное право. - 2006. - № 7. - С. 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 11.04.2012).

⁴ О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации: федер. закон от 02.01.2000 № 37-ФЗ (с изм. от 14.11.2002) // СЗ РФ. - 10.01.2000. - № 2. - Ст. 158.

Утратил силу с 01.02.2003 в части, касающейся гражданского судопроизводства.

Утратил силу с 01.01.2004 в части, касающейся уголовного судопроизводства.

дателей можно сказать, что эта форма является, с одной стороны, самой демократичной (при том, что она еще существовала в дореволюционной России), а с другой стороны наиболее противоречивой. Участие граждан в работе квалификационных коллегий судей и обращения граждан России в Конституционный Суд РФ являются, по мнению Ю. В. Романовой, косвенными формами реализации права на участие в отправлении правосудия¹. Этот автор подразделяет способы участия граждан в отправлении правосудия по профессиональному признаку: гражданин может реализовать своё субъективное право, выступая в качестве судьи (**профессиональный способ реализации**); в качестве присяжного, арбитражного заседателя (**непрофессиональный прямой способ**), а также выступая в качестве члена квалификационной коллегии судей (**непрофессиональный опосредованный способ**)².

Что касается **арбитражных заседателей**, Ю.В. Малинкина отмечает, что сам по себе институт арбитражных заседателей для России достаточно новое явление³. Определение «арбитражные заседатели» впервые закрепил Федеральный закон от 5 мая 1995 года № 71-ФЗ «О введении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»⁴.

Деятельность института арбитражных заседателей регулируется АПК РФ⁵ и ФЗ от 30 мая 2001 г. «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации»⁶, ч. 1 ст. 3 которого устанавливает порядок формирования *списков арбитражных заседателей с учетом кандидатур, предложенных объединениями предпринимателей, торго-*

¹ См.: Романова Ю.В. Указ. соч. - С. 22.

² См.: Романова Ю.В. Указ. соч. - С. 8-9.

³ См.: Малинкина Ю.В. Российская модель развития институтов участия народных представителей в осуществлении правосудия / Ю.В. Малинкина // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. - 2008. - № 5. - С. 21.

⁴ См.: О введении в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: федер. закон от 05.05.1995 № 71-ФЗ (ред. от 07.06.2013) // СЗ РФ. - 08.05.1995. - № 19. - Ст. 1710.

⁵ См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // СЗ РФ. - 29.07.2002. - № 30. - Ст. 3012.

⁶ См.: Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации: федер. закон от 30.05.2001 № 70-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // СЗ РФ. - 04.06.2001. - № 23. - Ст. 2288.

промышленными палатами, общественными организациями и профсоюзами. **Таким образом, выдвижение кандидатов в арбитражные заседатели происходит на демократической основе, с непременным учетом мнений, как самих кандидатов, так и выдвигающих их органов и коллективов.** Именно поэтому выглядит вполне справедливым и логичным закрепление в ч. 5 ст. 1 указанного закона положения об участии граждан в качестве арбитражных заседателей как об **их гражданском долге.**

Понятие «гражданский долг» не является понятием собственно юридическим, будучи не закрепленным в конкретном легальном определении. Наиболее вероятно, что реализация так называемого «гражданского долга» зависит от того, в контексте с правом или обязанностью он возникает¹.

Данное положение согласуется и с нормативными установлениями ст. 8 ФКЗ № 1 «О судебной системе Российской Федерации»². При буквальном толковании нормативных установлений данной статьи можно выявить противоречие в формулировках содержащихся предписаний. Так, в ч. 1 участие в осуществлении правосудия определяется **как право граждан.** В ч. 2. указано, что участие в отправлении правосудия лиц, включенных в списки кандидатов в присяжные заседатели, является **гражданским долгом, т. е. обязанностью.**

Однако анализ ч. 4 ст. 5 данного закона показывает, что процедура отбора кандидатов для включения в списки лиц, могущих стать присяжными заседателями, **далека от демократических гарантий:** списки кандидатов в присяжные заседатели формируются по каждому муниципальному образованию субъекта РФ на основе списков избирателей, содержащихся в базе данных ГАС «Выборы», **путем случайной выборки** необходимого количества граждан.

¹ См.: Романова Ю.В. Указ. соч. С. 27-28.

² См.: О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (Дата обращения: 01.03.14).

По сути, включение граждан в списки кандидатов в присяжные заседатели осуществляется без учета их мнения – «случайным образом». **Конституционное право** в редакции федерального закона «превращается» в **обязанность**. Полагаем, такая система нормативного регулирования, когда не соответствует стандартам правового государства.

Как обоснованно подчеркивает И. Г. Смирнова, «в настоящее время государство демонстрирует целенаправленное ограничение подсудности дел суду присяжных, что соответствует общественному мнению о нем: 78,7% опрошенных лиц подчеркнули значимость суда присяжных, но при этом 58,9% проанкетированных граждан сами не хотели бы выполнять обязанности присяжных заседателей»¹.

Проведенное нами анкетирование 274 респондентов показало, что на вопрос: *«Если бы Вас включили в список присяжных заседателей, Вы бы с желанием участвовали в судебном процессе?»* положительно ответили 153 опрошенных (55,8%), отрицательно – 78 человек (28,5%), не смогли определиться с ответом – 43 человека (15,7%)². Эти данные отличаются от результатов исследования И. Г. Смирновой, т.к. мы целенаправленно опрашивали наиболее социально активных граждан.

Представляется, в законе должно быть четкое разграничение этих понятий, и подробное разъяснение, в каких случаях государство закрепляет право на участие граждан в осуществлении правосудия в составе суда присяжных заседателей, и в каких случаях это право перерастает в их обязанность. Судебной практике известно много случаев отказа граждан от выполнения обязанностей присяжных заседателей по нравственным и религиозным мотивам. Эти лица заявляют самоотводы при процедуре формирования коллегии присяжных, либо вообще не являются в суд при получении извещений. Они воспринимают положение, закрепленное в ч. 5 ст. 32 Конституции РФ буквально – как свое право. Полагаем, федеральный законодатель должен

¹ Смирнова И. Г. Социальная ценность российского уголовного судопроизводства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. / И. Г. Смирнова. - Томск, 2012. – С. 33.

² См.: Приложение № 1. Позиция 12.

вернуться к той формуле, которая заложена в конституционной норме, когда речь идет о кандидатах в присяжные заседатели. Если же гражданин, прибывший в суд для участия в отборе в коллегию присяжных, не заявил самоотвод, его включили в состав коллегии, привели к присяге – именно с этого момента его конституционное право перерастает в обязанность, в гражданский долг, который он должен с честью исполнить. Представляется, что только такое толкование права на участие в отправлении правосудия в качестве присяжного заседателя соответствует Конституции РФ.

В ходе проведенного нами анкетирования из 274 человек 70,8% (194 респондента) посчитали, что *участие в отправлении правосудия в качестве присяжного заседателя должно быть правом, а не обязанностью гражданина*¹.

С учетом вышеизложенного, видится необходимым внести предложение об изменении редакции ч. 2 ст. 2 ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации», изложив ее следующим образом:

«2. Участие в осуществлении правосудия в качестве присяжных заседателей граждан, ***включенных в состав коллегии присяжных заседателей и избранных запасными присяжными заседателями***, является их гражданским долгом»².

Осуществление правосудия с участием непрофессиональных судей (присяжных и арбитражных заседателей) является особой формой судопроизводства, в котором участвуют представители народа. Благодаря этому общество получает возможность через своих представителей и контролировать, и осуществлять правосудие.

Одной из форм реализации субъективных прав граждан на участие в отправлении правосудия и на доступ к правосудию выступает **институт мировых судей**, который является наиболее близкой к гражданам судебной инстанцией.

¹ См.: Приложение № 1. Позиция 11.

² См.: Приложение № 2. Позиция 8.

Статус мировых судей определен в ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и принятым на его основе Федеральном законе «О мировых судьях в Российской Федерации»¹ и другими федеральными законами, а порядок их назначения или избрания может регламентироваться законами субъектов РФ.

Участие граждан в отправлении правосудия в системе действующего правового регулирования предусматривается также и в особой, не востребованной в современных условиях форме, позволяющей непосредственно населению избирать мировых судей. При всей привлекательности данной формы с точки зрения реализации принципа народовластия она не применяется. Проблема заключается в том, что ст. 6 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» закрепляет правило применения такой демократической процедуры только при наличии ее в законодательстве соответствующего субъекта РФ.

Однако до сих пор названная норма находится в «спящем режиме»: электоральный механизм замещения должностей мировых судей не закреплен ни в одном из субъектов РФ². Полагаем, существование подобного положения в современных условиях может быть объяснено просто: для организации соответствующих выборов мировых судей требуется финансирование, которое ляжет бременем на бюджет субъекта Российской Федерации. Финансирование же системы мировой юстиции до сих пор оставляет желать лучшего – особенно, в дотационных регионах России.

Статья 119 Конституции РФ гарантирует, что гражданин может стать профессиональным судьей, при определенных условиях. В указанной статье

¹ См.: О мировых судьях в Российской Федерации: федер. закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ (ред. от 04.03.2013) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 1.03.14).

² См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е издание, пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 01.03.2013 г.).

приводятся лишь минимальные требования, предъявляемые к судьям всех судов судебной системы России.

К гражданину предъявляются требования относительно его гражданства, возраста, образования, стажа работы по юридической специальности. К тому же федеральным законодательством к гражданину могут быть предъявлены дополнительные требования, как, например, для арбитражных судов в согласно Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации».

Существуют возрастные ограничения для судей - не менее 25 лет, чтобы занимать должность мирового судьи или федерального судьи районного или городского суда. По мнению И.А. Стародубцевой, для судьи органа конституционного правосудия указанный возраст и стаж являются недостаточными, ведь для судьи Конституционного Суда РФ предусмотрен возраст 40 лет и стаж 15 лет, да и законы субъектов РФ предусматривали другие требования¹: возраст 35 лет и стаж 10 - 15 лет. Соответственно, федеральный акт недостаточно учитывает интересы регионов в части установления требований к судьям².

Далее, полномочия судьи вышестоящего суда может исполнять российский гражданин, не моложе тридцати лет, а судьи Верховного Суда - тридцати пяти лет.

Для судьи Конституционного Суда самый высокий возрастной ценз - 40 лет. Верхний возрастной предел для судей не установлен, а высокий возрастной ценз гарантирует, что судьи с большим опытом будут более компетентными, что особенно важно для ответственной деятельности Верховного и Конституционного Суда.

Необходимо отметить, что в пп. 3 п. 2 ст. 4 Закона РФ «О статусе судей в

¹ См.: Законы Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11 «О Конституционном Суде Республики Адыгея» и Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. № ВС-13/7 «О Конституционном Суде Республики Башкортостан».

² См.: *Стародубцева И.А.* Конституционные принципы федерального коллизионного права [Электронный ресурс]. / И.А. Стародубцева // Журнал российского права. - 2012. - № 6. - С. 59 - 66. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.01.2013).

Российской Федерации» определено, что судьей специализированного арбитражного суда может стать российский гражданин, не моложе 30 лет, проработавший по юридической специальности не менее семи лет. В п. 8 ст. 5 указанного Закона установлено, что в случае, если вакантной должности судьи специализированного арбитражного суда соответствуют несколько кандидатов, учитывается также наличие у кандидатов специальности и (или) квалификации, соответствующих специализации суда. Законом не предусмотрено обязательное наличие технического образования у судей в Суде по интеллектуальным правам, а лишь указано на желательность такого образования¹.

Главным конституционным требованием для судьи является наличие гражданства Российской Федерации, и здесь нет никаких исключений. Это означает, что гражданин иностранного государства или апатрид не может быть судьей в России. От иностранца нельзя требовать, чтобы он присягал на верность Конституции и Российской Федерации, как это требуют от российских граждан, становящихся судьями. Также судьей не может быть полипатрид.

Ограничение для таких лиц участвовать в отправлении правосудия компенсируется правом на судебную защиту, которое без изъятия гарантируется каждому (ст. 46 Конституции РФ).

З.А. Секинаева отмечает, что право иностранцев и лиц без гражданства на свободный доступ в суды в гражданском и арбитражном процессах предусмотрено многочисленными двусторонними и многосторонними международными договорами, в частности ст. 14 Международного пакта «О гражданских и политических правах»², Конвенцией ООН о статусе беженцев³

¹ См.: *Елисеев И.Н.* Суд по интеллектуальным правам - первый специализированный суд в арбитражной системе. [Электронный ресурс]. / И.Н. Елисеев // *Законы России: опыт, анализ, практика.* - 2012. - № 4. - С. 88 - 95. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.01.2013).

² См.: *Международный пакт «О гражданских и политических правах»* от 16 декабря 1966 г. // *Бюллетень Верховного Суда РФ.* - 1994. - № 12.

³ См.: *Конвенция ООН о статусе беженцев* (Женева, 28 июля 1951 г.). [Электронный ресурс]. URL: http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/konvencia_o_bej.pdf (Дата обращения 18.01.2013).

(28 июля 1951 г.) и Конвенции о статусе апатридов¹ (28 сентября 1954 г.). Правила российского законодательства относительно доступа в суды соответствуют положениям ст. 14 упомянутого Международного пакта и ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод².

При этом Россия признает юрисдикцию Европейского Суда по правам человека³ обязательной по вопросам толкования и применения данной Конвенции и протоколов к ней при наличии возможного нарушения Россией положений этих международных актов, когда предполагаемое нарушение произошло после их вступления в действие в отношении России⁴.

В межгосударственных отношениях государств – участников СНГ действует ранее упомянутая «Конвенция о правовой помощи»⁵. Гражданам государств-участников Конвенции предоставляется правовая помощь по гражданским, семейным и уголовным делам, право на обращение в органы государственной власти, прокуратуру, суды с целью защиты своих прав – юридическая помощь предоставляется как российским гражданам на территории стран СНГ, так и гражданам этих государств на территории Российской Федерации. В соответствии со ст. 23 Конвенции, дееспособность физического лица определяется законодательством государства, гражданином которого оно является. Дееспособность апатридов определяется законами государства, где они имеют постоянное место жительства. Согласно ст. 2 Конвенции, граждане данных государств имеют право на бесплатную юридическую по-

¹ См.: Конвенция о статусе апатридов. (Заключена в г. Нью-Йорке 28.09.1954) [Электронный ресурс]. // Действующее международное право. - Т. 1. - М.: Московский независимый институт международного права, 1996. - С. 230 - 243. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 11.04.2012).

² См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 04.11.1950 (с изм. от 13.05.2004) // СЗ РФ. - 08.01.2001. - № 2. - Ст. 163.

³ См.: О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: федер. закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ // СЗ РФ. - 06.04.1998. - № 14. - Ст. 1514.

⁴ См.: Секинаева З.А. Право иностранцев на доступ к правосудию [Электронный ресурс]. / З.А. Секинова // Журнал российского права. – 2008. - № 9. - С. 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 11.04.2012).

⁵ См.: Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22.01.1993 г. (с изм. от 28.03.1997) // СЗ РФ. - 24.04.1995. - № 17. - Ст. 1472.

мощь и освобождаются от уплаты пошлин и судебных издержек. Но в ст. 19 установлено, что просьба об оказании юридической помощи может быть отклонена, если это противоречит законодательству государства-участника Конвенции, либо может нанести ущерб его безопасности и нарушить его суверенитет¹. Иностранные граждане и подданные, апатриды и полипатриды, находясь на российской территории, также вправе обращаться в компетентные органы с целью защиты и восстановления своих нарушенных прав.

Право на обращение граждан в суд, в органы государственной власти и местного самоуправления с целью защиты своих прав - один из компонентов права граждан на участие в управлении делами государства, являющийся опосредованной, косвенной формой воздействия граждан на сферу деятельности исполнительной и судебной власти. При этом воздействие на формирование и принятие решений в указанных сферах отличается, что обусловлено видами обращений, влияющими на процедуру реагирования на них².

Право граждан на обращение можно рассматривать в двух содержательных значениях. Во-первых, право на обращение - это один из действенных механизмов защиты прав, свобод и законных интересов граждан. Во-вторых, право на обращение - это одна из форм реализации народовластия. Граждане, обращаясь с предложениями, гражданской инициативой, могут участвовать в формировании и принятии решений органами государственной власти и местного самоуправления. Также, обращения граждан можно назвать формой обратной связи власти и общества³.

¹ См.: Там же.

² См.: *Липчанская М.А.* Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М.А. Липчанская. - Саратов, 2012. - С. 17.

³ См.: *Смушкин А.Б.* Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс]. 2-е издание. - Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2010. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 26.02.2013).

М.В. Карасева формулирует дефиницию права на обращения¹ преимущественно через призму восстановления нарушенных прав граждан, что не совсем корректно, т.к. обращения могут быть вызваны не только ограничением или нарушением прав граждан, но и самой спецификой реализации тех или иных конституционных прав (например, права на референдум).

Также вызывает возражение введение в текст определения элемента «выражающее волю всего российского народа», так как обращение гражданина может быть направлено на восстановление, защиту, реализацию его конкретного права, его собственного интереса, отражающего исключительно индивидуальное видение этим гражданином состояния защищенности или реализованности его права.

По мнению А.А. Дворака и А.П. Любимова, «право на обращения - это право граждан (иностранцев граждан и лиц без гражданства) обращаться в письменной или устной форме с предложением, заявлением, ходатайством, а также с жалобой, которые адресуются органам, в чью компетенцию входит решение этих вопросов»².

Данное определение хоть и весьма лаконично, однако оно содержит перечень различных видов обращений, что видится нам весьма удачным. Так, включение в текст дефиниции такого обращения, как ходатайство, вполне обосновано. Несмотря на отсутствие в ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» упоминания такой формы обращения, она предусмотрена действующим процессуальным законодательством (см., например, гл. 15 УПК РФ, ст. 24.4 КоАП РФ, ст.ст. 35, 166 ГПК РФ, ст. 41 АПК РФ). Анализ норм международного права³ и рос-

¹ Карасева М.В. Конституционное право граждан СССР на обжалование. - Воронеж, 1989. С. 10.

² Любимов А.П. Гражданский лоббизм: процедуры и технологии обращения граждан. - М., 2006. С. 4; Дворак А.А. Реализация конституционного права граждан на обращения в Российской Федерации. - М., 2005. С. 54

³ См.: ст. 7 Международного Пакта от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах» (Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12. 1994); ст. 87 Устава Организации Объединенных Наций от 26.06.1945 (Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII, - М., 1956. С. 14 – 47).

сийских законов¹ позволяет отнести к обращениям - петиции, как особую форму коллективной просьбы граждан к властям, выраженную письменно². О необходимости выделения такой формы обращения и нормативного закрепления процедуры ее подачи в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» писала М.А. Липчанская³. Если исходить из смыслового содержания слова «петиция», то синонимом к нему можно считать «просьбу», «ходатайство». По сути, петиция – это частный случай ходатайства (коллективная просьба, оформленная письменно). Поэтому, полагаем, в дефиниции права на обращения нет необходимости «выделять отдельным пунктом» указанную разновидность.

С точки зрения полноты и точности описания анализируемого нами права дефиниция М.С. Скрябиной представляется нам наиболее удачной⁴.

Тем не менее, эта дефиниция, равно как и ранее указанные определения других авторов, содержат один общий недостаток – определяют понятие «права на обращения» через термин «обращение», что противоречит правилам логики и содержит, так называемый, «порочный круг» (нельзя определять понятие через само себя (в определяющем не должно содержаться определяемого термина) или определять его через другое, которое, в свою очередь, определяется через него)⁵.

С учетом этого, полагаем, необходимо уточнить дефиницию, предложенную М.В. Скрябиной, следующим образом: *«Конституционное право*

¹ См.: ст. 11 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об охране окружающей среды» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 26.08.2014).

² Именно так определяется слово «петиция» в толковом словаре С.И. Ожегова (см.: Толковый словарь С.И. Ожегова онлайн. [Электронный ресурс]. URL: <http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=20799> (Дата обращения 1.03.2013)) и словаре иностранных слов онлайн ([Электронный ресурс]. URL: <http://www.onlinedics.ru/slovar/inyaz/p/petitsija.html> (Дата обращения 1.03.2013)).

³ См.: Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М.А. Липчанская. - Саратов, 2012. - С. 33.

⁴ Скрябина М.В. Реализация конституционного права граждан на обращения в органы публичной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2007. С. 9.

⁵ См.: Определение явное // Словарь терминов логики. [Электронный ресурс]. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/logic/246> (дата обращения 10.02.2011).

граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления - это установленная нормами международного права, закрепленная в Конституции Российской Федерации и конкретизированная в федеральном законодательстве неотъемлемая возможность человека и гражданина подавать в органы публичной власти (непосредственно или через представителя, индивидуально или коллективно) письменные или устные предложения, заявления, ходатайства, жалобы в целях реализации, защиты или восстановления как своих прав, свобод и законных интересов, так и прав, свобод и законных интересов других лиц».

Обращения в государственные органы и органы местного самоуправления одновременно выступают и одной из наиболее распространенных форм участия граждан в управлении делами государства, и действенной гарантией реализации прав и свобод личности – в том числе, политических прав, образующих «ядро» многосоставного права граждан на участие в управлении делами государства.

Ст. 9 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹ закрепляет важное положение, согласно которому праву граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления соответствует обязанность этих органов, а также должностных лиц, которым они направлены, в установленном законодательством порядке своевременно рассмотреть обращения и принять по ним законные и обоснованные решения.

Нами в ходе анкетирования задавался вопрос: «Приходилось ли Вам (Вашим близким) обращаться в органы государственной власти и органы местного самоуправления за защитой своих прав? Если да, то удовлетворены ли Вы (Ваши близкие) решением официальных органов?». Из 88 обратившихся в офи-

¹ См.: О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ. - 08.05.2006. - № 19. - Ст. 2060.

циальные органы были удовлетворены только 36 (13,1%) человек, а большая часть - 52 (19,1%) - остались недовольны решением их вопроса¹.

При этом при ответе на вопрос: «Приходилось ли Вам (Вашиим близким) обращаться в судебные органы за защитой своих прав? Если да, то удовлетворены ли Вы (Ваши близкие) судебным решением?» - удовлетворенных судебным решением оказалось больше 45 (16,4%), чем неудовлетворенных 32 (11,7%)².

Однако исследование статистических данных о результатах деятельности судов общей юрисдикции показывает, что, несмотря на общее снижение количества дел, поступающих в суды по первой инстанции, количество жалоб на незаконные действия (бездействие) и решения должностных лиц, осуществляющих досудебное уголовное производство, в порядке ст. 125 УПК РФ растет³. Данное обстоятельство свидетельствует о неблагоприятной обстановке в указанной сфере: права участников уголовного судопроизводства нередко ограничиваются без законных на то оснований, несмотря на закрепление в УПК РФ принципа разумного срока уголовного судопроизводства (ст. 6.1), органы предварительного расследования нарушают это требование закона. Представляется, укреплению гарантий прав участников уголовного процесса должно способствовать усиление прокурорского надзора за законностью деятельности и решений органов предварительного расследования.

В механизме реализации права граждан на обращение действенным средством защиты данного конституционного права выступает установленная законом ответственность должностных лиц, виновных в ограничении или нарушении этого права.

Ст. 5.59 КоАП РФ устанавливает ответственность для должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления за нарушение процедуры рассмотрения обращений граждан - наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей - за исклю-

¹ См.: Приложение № 1. Позиция 13.

² См.: Приложение № 1. Позиция 14.

³ См.: Приложение № 9. Гистограмма 4.

чением случаев, предусмотренных ст. 5.39. «Отказ в предоставлении информации» и ст. 5.63. «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹.

В период с 25 июля 2011, то есть с введения данной нормы ст. 5.59 КоАП, отмечает Л.И. Коптева, - органами прокуратуры возбуждено свыше 5000 административных дел, по которым почти 3400 должностных лиц привлечено мировыми судьями к административной ответственности в виде штрафа на общую сумму более 16,5 млн. рублей. Максимальное количество дел органы прокуратуры возбудили в отношении должностных лиц органов местного самоуправления - 4002; в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти и их территориальных подразделений в федеральных округах, субъектах Российской Федерации, городах и районах - почти 500, в то время как в отношении органов власти субъектов Российской Федерации - менее 200².

В законе не предусмотрены ситуации, когда в такие органы обращается юридическое лицо и не получает ответ от соответствующего органа, что исключает ответственность за данное деяние. В связи с этим А.А. Соловьев предлагает внести изменения в ст. 5.59 и закрепить ответственность за нарушение установленного федеральными законами и ведомственными регламентами порядка рассмотрения обращений юридических лиц³.

Это предложение согласуется с правовой позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в постановлениях от 18.07.2012 № 19-П, от 24 октября 1996 года № 17-П и от 17 декабря 1996 года № 20-П «применительно к таким являющимся самостоятельными субъектами права объединениям граждан,

¹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // СЗ РФ. - 07.01.2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1.

² См.: Коптева Л.И. Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан [Электронный ресурс]. / Л.И. Коптева // Прокурор. - 2012. - № 4. - С. 32 - 35. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.04.2013).

³ См.: Соловьев А.А. Об административной ответственности должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления [Электронный ресурс]. / А.А. Соловьев // Административное право и процесс. - 2012. - № 4. - С. 59 - 60. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.04.2013).

как юридические лица, в основе ... правового статуса которых лежат, прежде всего, конституционные нормы, устанавливающие основные права и свободы, которые по своей правовой природе могут принадлежать как физическим, так и юридическим лицам, и потому то или иное конституционное право человека и гражданина может распространяться на юридические лица в той степени, в какой это право по своей природе может быть к ним применимо»¹.

Эффективность осуществления права граждан на обращения обусловлена реализацией ряда других конституционных прав – в частности, права знакомиться с материалами и документами, затрагивающими права и интересы граждан. Конституционный Суд РФ разъяснил: «То обстоятельство, что право гражданина знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения его обращения, увязано законодателем с периодом рассмотрения его обращения (статья 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»), не исключает осуществления гражданином этого права и после направления ему уполномоченным органом, должностным лицом соответствующего ответа. Ознакомление гражданина с названными документами и материалами после получения им официального ответа на свое обращение дает ему возможность лично проверить обоснованность такого ответа»².

Эффективность реализации права граждан на обращения нередко зависит от качества самих обращений, что актуализирует проблему правовой грамотности населения и правовой помощи гражданам.

¹ По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П // СЗ РФ. - 30.07.2012. - № 31. - Ст. 4470.

² По жалобе граждан Андреевой Татьяны Алексеевны и Юрченко Даниила Вадимовича на нарушение их конституционных прав положением пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 07.02.2013 № 134-О [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.03.2013.

Поэтому законом предусмотрены случаи, когда соответствующие учреждения оказывают бесплатную юридическую помощь гражданам, нуждающимся в социальной поддержке и социальной защите, в виде составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера и представляют интересы гражданина в судах, государственных и муниципальных органах, организациях¹.

Как справедливо подчеркивает С.А. Авакьян, в содержание права на обращение включается сильный общественно-публичный компонент - оно служит средством воздействия граждан на функционирование органов публичной власти².

Реализация права на обращение возможна в устной либо письменной форме посредством направления заявления, ходатайства, предложения, жалобы, которые имеют свою специфику, обусловленную содержанием и целевой направленностью³.

Реализация права на обращения – одна из важных гарантий обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства, с помощью которой осуществляется непосредственная связь государственных органов и органов местного самоуправления с социально активными гражданами, отстаивающими свои права.

Таким образом, подводя итоги параграфу, можно констатировать следующее:

1. Право граждан на участие в отправлении правосудия может реализовываться в двух формах: профессиональной и непрофессиональной. К первой относятся случаи замещения должностей судей, ко второй (если рассматри-

¹ См.: Кирилловых А.А. Участники системы бесплатной юридической помощи: правовые аспекты организации деятельности. [Электронный ресурс]. / А.А. Кирилловых // Право и экономика. - 2012. - № 7. - С. 10 - 18. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 26.02.2013).

² См.: Авакьян С.А. Конституционное право России / С.А. Авакьян. - М., 2005. - Т. 1. - С. 637.

³ См.: Липчанская М.А. Формы участия граждан в управлении делами государства в сфере исполнительной власти. [Электронный ресурс]. / М.А. Липчанская // Административное и муниципальное право. - 2011. - № 2. - С. 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 26.02.2013).

вать ее непосредственное проявление) – участие в судебных процессах в качестве присяжных и арбитражных заседателей.

2. Выдвижение кандидатов в арбитражные заседатели происходит на демократической основе, с неременным учетом мнений, как самих кандидатов, так и выдвигающих их органов и коллективов.

3. Процедура отбора кандидатов для включения в списки лиц, могущих стать присяжными заседателями, **далека от демократических гарантий**: списки кандидатов в присяжные заседатели составляются на основе ресурсов ГАС «Выборы», **путем случайной выборки** установленного числа граждан. По сути, включение граждан в списки кандидатов в присяжные заседатели осуществляется без учета их мнения – «случайным образом». **Конституционное право** в редакции федерального закона «превращается» в **обязанность**. Полагаем, такая система нормативного регулирования не соответствует стандартам правового государства.

С учетом этого необходимо изменить редакцию ч. 2 ст. 2 ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»: «2. Участие в осуществлении правосудия в качестве присяжных заседателей граждан, **включенных в состав коллегии присяжных заседателей и избранных запасными присяжными заседателями**, является их гражданским долгом».

4. Электоральный механизм замещения должностей мировых судей не работает в Российской Федерации, т.к. не предусмотрен ни в одном из субъектов РФ. Существование подобного положения в современных условиях может быть объяснено просто: для организации соответствующих выборов мировых судей требуется финансирование, которое ляжет бременем на бюджет субъекта Российской Федерации.

5. Исследование статистических данных о результатах деятельности судов общей юрисдикции показывает, что, несмотря на общее снижение количества дел, поступающих в суды по первой инстанции, количество жалоб на незаконные действия (бездействие) и решения должностных лиц, осу-

шествующих досудебное уголовное производство, в порядке ст. 125 УПК РФ растёт. Данное обстоятельство свидетельствует о неблагоприятной обстановке в указанной сфере: права участников уголовного судопроизводства нередко ограничиваются без законных на то оснований, несмотря на закрепление в УПК РФ принципа разумного срока уголовного судопроизводства (ст. 6.1), органы предварительного расследования нарушают это требование закона. Представляется, укреплению гарантий прав участников уголовного процесса должно способствовать усиление прокурорского надзора за законностью деятельности и решений органов предварительного расследования¹.

¹ При подготовке материалов данной главы использовались следующие публикации: *Зайцев М. С.* Об унификации системы запретов и ограничений для государственной и муниципальной службы / М. С. Зайцев. // Вестник Волгоградской академии МВД России. - 2013. - № 4 (27). – С. 29-33; *Зайцев М. С.* Право на равный доступ к государственной и муниципальной службе, а также службе на государственных должностях / М. С. Зайцев. // Вестник Нижегородской академии МВД России. - 2014. - № 2 (26). – С. 210-215; *Абезин Д. А., Зайцев М. С.* Поступление на муниципальную службу: равенство и ограничения / Д. А. Абезин, М. С. Зайцев // Сб. статей 2-й внутривузовской научно-практической конференции, посвящённой дню науки – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2011. – С. 286-292; *Зайцев М. С.* Вопросы регламентации права граждан РФ на участие в осуществлении правосудия / М. С. Зайцев. // Проблемы развития судебной системы: Российский и мировой опыт решения : Сб. стат. по мат. всероссийской науч.-практ. конф 13 октября 2011 г. СПб., 2012. – С. 123-138; *Зайцев М. С.* Юридическая ответственность муниципальных служащих и муниципальных образований / М. С. Зайцев. // Вектор науки ТГУ. Серия: юридические науки. – 2011. - № 4. – С. 33-36; *Зайцев М. С.* Поступление иностранных лиц на муниципальную службу в Российской Федерации // Материалы научно-практической конференции «Проблемы статуса государственных и муниципальных служащих в условиях модернизации общества и государства». Сб. науч. трудов Тульского филиала Международного юридического института, 19 апреля 2011 г. – Вып. 2. – Тула, 2011. – С. 72–74; *Зайцев М. С.* К вопросу о праве граждан РФ на участие в референдуме / М. С. Зайцев. // Правовое регулирование экономического и социального развития Российской Федерации : материалы международной научной конференции. Волгоград: Изд-во ВолГМУ, 2012. – С. 509-512; *Зайцев М. С.* Прозрачность судебной системы и гарантии процессуального иммунитета судей / М. С. Зайцев, Е. А. Зайцева // Современные проблемы судостроительства и организации судебной деятельности в Российской Федерации: Материалы Международной научно-практической конференции (Екатеринбург, 12-13 апреля 2012 года). – Екатеринбург, 2013. С. 210-220; *Зайцев М. С.* Конституционное право граждан на обращения / М. С. Зайцев. // Конституция России: глобальное, национальное, региональное: матер. междунаро. научно-практ. конф. Волгоград, 5 декабря 2013 г. - Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2013. - С. 96-100.

Заключение

Итак, на основе проведенного диссертационного исследования конституционного права граждан на участие в управлении делами государства и анализа проблем его реализации через призму отдельных его компонентов можно констатировать следующее:

1. При анализе природы права граждан на участие в управлении делами государства необходимо применять метод «концептуального углубления», раскрывая сущность указанного права первого, второго и третьего порядка.

2. Данное право в широком смысле является компонентом структуры конституционного принципа обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства.

Принцип обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства – это конституционный принцип, заключающийся в предоставлении гражданам Российской Федерации комплекса политических прав, с помощью которых они могут проявлять активность и влиять на государственную политику в различных сферах жизни государства и общества, и одновременно возлагающий на государство, его органы и должностных лиц, обязанности по обеспечению практической реализации данных прав.

Выделяемый нами принцип является самостоятельной нормативной идеей, которую следует отграничивать от принципа народовластия по *субъектному и объектному аспектам*.

3. Право граждан на участие в управлении делами государства (в широком смысле) представляет собой не отдельное субъективное право гражданина, а является слагаемым всех политических прав, с помощью которых граждане Российской Федерации оказывают воздействие на политические процессы в государстве и обществе в различных сферах.

4. *Право граждан на участие в управлении делами государства – это закрепленная в Конституции РФ и конкретизированная в федераль-*

ных конституционных и федеральных законах, а также иных нормативных актах возможность граждан проявлять активность в принятии и осуществлении государственных решений непосредственно или через свободно выбранных представителей и тем самым влиять на политику государства или реализацию важных государственных функций в различных сферах государственной деятельности путем участия в избирательном, законодательном, судебном и управленческом процессах, путем обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, участия в общественных объединениях, мирных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях.

5. В ряде случаев субъекты права на участие в управлении делами государства наряду с **общей правосубъектностью** должны обладать специальной правосубъектностью – т. е. соответствовать установленным законом **требованиям и иметь определенные качества**, которые необходимы им для осуществления тех или иных важных функций в рамках реализации рассматриваемого права.

6. Для реализации некоторых компонентов многосоставного права на участие в управлении делами государства (таких, как **право на публичные массовые мероприятия и право на обращения**) достаточно обладать общей правосубъектностью, что устанавливает широкий круг субъектов, правомочных в полной мере воспользоваться этими правами. Это обусловлено меньшей степенью воздействия реализации указанных прав на общее состояние управления делами государства.

7. Механизм реализации указанного права можно исследовать в двух аспектах: **статическом и правореализационном** - через стадии осуществления (т.е. в динамическом аспекте).

8. Особенностью реализации права гражданина на участие в управлении делами государства выступает то обстоятельство, что **субъектом рассматриваемого права выступает отдельный гражданин (индивидуаль-**

ный субъект), а не коллективный субъект – народ, как совокупность проживающих на территории Российской Федерации ее граждан.

9. С точки зрения субъективной стороны правореализационной деятельности в проявлении политической активности граждан, как необходимого условия реализации права на участие в управлении делами государства, важную роль играет **психологическая установка субъекта данного права**. Однако в современных условиях этому существенно препятствуют политическая безграмотность, правовой нигилизм, правовой инфантилизм значительной части населения, его социальная апатия и пассивность.

10. Объективную сторону правомерного поведения в ходе реализации анализируемого права образуют соответствующие правовым предписаниям или не противоречащие им действие или бездействие субъекта права на участие в управлении делами государства. При этом **бездействие в ряде случаев может быть своеобразным проявлением политической активности гражданина** (например, бойкотирование выборов в знак протеста).

11. Особое значение в системе гарантий надлежащей реализации рассматриваемого права имеет конституционный нормоконтроль, осуществляемый Конституционным судом РФ, который не только выступает в качестве «негативного законодателя», признавая не соответствующими Конституции РФ некоторые нормы, но и создает принципиально новое нормативное регулирование. Представляется, что с точки зрения эффективного функционирования механизма обеспечения реализации права на участие в управлении делами государства такой способ ликвидации лакун и противоречий в праве вполне приемлем.

12. . Все конституционные нормы, закрепляющие политические права и свободы, направленные на обеспечение **права граждан на участие в управлении делами государства**, с определенной долей условности можно разделить на 2 группы:

1) нормы, непосредственно определяющие возможность реализации данного права;

2) нормы опосредованно определяющие возможность реализации указанного права.

13. Применительно к тому, что граждане могут реализовывать свои политические права непосредственно или с помощью своих представителей, наиболее логичным было бы употреблять термин *«способ»*, который раскрывает метод, образ действий субъектов этих прав. *«Форма»* же в рассматриваемом случае определяет конкретное содержание права, установленное нормами Конституции РФ и соответствующих законов.

С учетом этого, полагаем целесообразным употреблять к прямой и представительной демократии термин «способ», а под «формами» подразумевать конкретное выражение этих способов.

14. *Непосредственное участие граждан в управлении делами государства* в системе действующего нормативного регулирования осуществляется в следующих **формах** путем реализации: права быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления (при реализации этого пассивного избирательного права граждан приобретает возможность непосредственно участвовать в деятельности соответствующих органов); права на референдум; права на участие в отправлении правосудия (в должности судьи, в качестве присяжного и арбитражного заседателя); права на обращение; права на мирные собрания, шествия, манифестации, пикетирование; права на объединения; права на равный доступ к государственной и муниципальной службе (участие в управлении делами государства в должности государственных или муниципальных служащих); права на участие в законотворческом процессе (путем обсуждения законопроектов, выдвижения инициативы на сайте «Российская общественная инициатива»).

15. *Участие граждан в управлении делами государства через своих представителей, избираемых в органы законодательной, исполнительной власти либо местного самоуправления*, осуществляется в следующих формах при реализации:

– права избирать в органы государственной власти и местного самоуправления (реализуя активное избирательное право, гражданин делегирует свои полномочия избранному представителю);

– права на участие в отправлении правосудия в качестве присяжных и арбитражных заседателей (оно носит двоякий характер – для **лиц, избранных в качестве присяжных и арбитражных заседателей** происходит **непосредственное воздействие** на процесс осуществления правосудия, а для **участников судебных процессов** сами присяжные и арбитражные заседатели косвенно выступают **представителями общественности**, участвующими в отправлении правосудия).

16. Управление делам государства через представителей ввиду его *опосредованного характера* имеет ряд недостатков в части достижения желаемого результата: в *России существует противоречие между конституционной сущностью народного представительства и его реальным функционированием*, что проявляется и в дефектах отраслевого регулирования, конкретизирующего отдельные формы реализации данного права, и в отсутствии эффективного механизма защиты элементов народовластия.

17. *В ходе избирательного процесса* осуществляется формирование народного представительства посредством совершения субъектами избирательного права определенных действий либо бездействия.

Социальная апатия, убежденность в невозможности перемен, недоверие к кандидатам, внесенным в список, и членам избирательных комиссий, – эти и другие факторы приводят к снижению избирательной активности граждан и порождают *пассивную протестную форму реализации избирательного права*.

18. *Активная протестная форма, отражающая протестные настроения определенной политически активной части общества*, проявляла себя в голосовании «против всех кандидатов» («против всех списков кандидатов»), а после изменений в законодательстве, внесенных федеральным законом от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ, она трансформировалась: некото-

рая часть протестнонастроенного электората продолжает реализовывать свою политическую волю, приводя в негодность бюллетени путем выставления отметок в полях напротив фамилии каждого из избирателей. Представляется, что с точки зрения теории конституционного права, такое поведение избирателей вполне правомерно – это способ реализации своего избирательного права, проявления своей политической активности.

19. Законодатель отдал регулирование вопроса о включении графы «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов») в бюллетени на усмотрение субъекта Российской Федерации, что, как представляется, ставит граждан РФ, проживающих в различных регионах, в неравные условия при реализации своего права на участие в управлении делами государства в форме активного избирательного права. С учетом вышеизложенного, полагаем необходимым исключить из новой редакции п. 8 ст. 63 Федерального закона № 67-ФЗ два последних предложения.

20. Для правильного проявления избирательной активности, формирования доверия электората к процедуре выборов необходимо создать систему действенных гарантий обеспечения реализации избирательных прав граждан.

Представляется целесообразным для снижения количества нарушений избирательных прав граждан в Российской Федерации ужесточить санкции за данные правонарушения.

Необходимо увеличить размер **штрафа для граждан и должностных лиц, а также юридических лиц в 10 раз за данные правонарушения**. Такой штраф будет ощутимым для нарушителей; вместе с применяемыми средствами онлайн-трансляции выборов он может стать действенной гарантией соблюдения установленной процедуры выборов.

21. Конституция упоминает лишь право граждан **на участие** в референдуме, однако представляется более ценной в системе гражданских прав иная формулировка – «право на референдум», так как «право на референдум» является более емким и содержательным, чем собственно право на «участие в референдуме». **Право на участие в референдуме обусловлено реализацией**

иных прав в связи с процедурой референдума, охватываемых более широким понятием «право на референдум».

22. Анализ структуры Федерального закона № 67-ФЗ позволяет выделить следующий перечень прав граждан на референдум, которые гарантируются данным актом: право граждан Российской Федерации на назначение референдума; права граждан Российской Федерации при регистрации участников референдума и составлении их списков, образовании участков голосования; права граждан при реализации инициативы проведения референдума; права граждан на получение и распространение информации о референдумах; права граждан при организации и осуществлении голосования, подсчете голосов участников референдума, установлении результатов референдума и их опубликовании.

23. Для пересмотра решения Центральной избирательной комиссии РФ по несоответствию вопросов, выносимых на референдум, законодательно установленным требованиям, применяется такой действенный механизм, как конституционное судопроизводство. Представляется, что такая же процедура, с использованием конституционного контроля, должна применяться и при проверке по жалобам решения о признании результатов референдума недействительными, принятого по итогам референдума Центризбиркомом РФ.

24. Согласно ч. 8 ст. 80 ФКЗ № 5 «О референдуме Российской Федерации» Центризбирком признает недействительными результаты референдума в целом, если признаны недействительными итоги голосования на участках для голосования, включающих не менее 25% от общего числа участников референдума. Такая диспропорция (25% недействительных бюллетеней оказываются более значимыми, чем 75% действительных) вызывает вполне закономерный вопрос о наличии реальных условий для доступа граждан к управлению делами государства в самой прямой и непосредственной форме – в форме референдума.

25. **Право замещать государственную должность в системе субъективных политических прав имеет не меньшее значение для реализации**

принципа обеспечения права на участие граждан в управлении делами государства. В правовом демократическом государстве должно быть гарантировано право гражданам, соответствующим установленным федеральным законодательством требованиям, занимать государственные должности. Представляется, что в ч. 4 ст. 32 Конституции РФ должно быть внесено дополнение относительно равного доступа к государственным должностям.

26. Для лиц, замещающих государственные должности нет единого перечня четких требований квалификационного характера, что представляется нам не совсем верным с точки зрения качества нормативной регламентации гарантий на равный доступ к управлению делами государства. Для ликвидации пробела в праве **необходимо разработать на федеральном уровне закон, который бы содержал государственные стандарты осуществления полномочий лицами, замещающими государственные должности, с закреплением общих и специальных квалификационных требований, как это сделано для государственных служащих.**

27. С учетом публичного характера муниципальной службы, а также положений ст. 19 Конституции РФ, полагаем, что в демократическом правовом государстве на уровне Основного Закона должно быть закреплено право граждан на равный доступ к муниципальной службе, что должно найти отражение в ч. 4 ст. 32 Конституции РФ.

28. Необходимо оптимизировать систему ограничений, установленных для муниципальной службы. Если муниципальный служащий утрачивает доверие своего нанимателя по причинам несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, - то он также не должен замещать муниципальную должность. **Представляется, что данный пробел должен быть ликвидирован путем внесения в ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ от 02.03.2007 пункта 10 соответствующего содержания.**

29. Полагаем, что приобретение и владение ценными бумагами муниципальным служащим может привести к конфликту интересов. С учетом этого запрет на приобретение ценных бумаг в ситуациях, очерченных ФЗ «О противодействии коррупции», должен быть закреплён в виде п. 3.1 в части 1 ст. 14 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Также для муниципальных служащих должен быть введен запрет, аналогичный установленному для государственных гражданских служащих в ч. 1.1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

30. Оптимальное установление запретов для государственных и муниципальных служащих обеспечивает реальный доступ граждан к должностям государственной и муниципальной службы. Четко очерченный круг запретов не позволяет произвольно ограничивать права граждан на замещение данных должностей. В свете этого представляется неверным отсутствие в тексте Федерального закона № 79-ФЗ от 27.07.2004 регулирования вопросов, связанных с занятием государственными служащими преподавательской, научной и иной творческой деятельностью. Полагаем необходимым отразить эти положения в виде части 2.1. ст. 17 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

31. Право граждан на участие в отправлении правосудия может реализовываться в двух формах: профессиональной и непрофессиональной. К первой относятся случаи замещения должностей судей, ко второй (если рассматривать ее непосредственное проявление) – участие в судебных процессах в качестве присяжных и арбитражных заседателей.

32. Выдвижение кандидатов в арбитражные заседатели происходит на демократической основе, с непременным учетом мнений, как самих кандидатов, так и выдвигающих их органов и коллективов. Процедура отбора кандидатов для включения в списки лиц, могущих стать присяжными заседателями, далека от демократических гарантий: списки кандидатов в присяжные заседатели составляются на основе ресурсов ГАС «Выборы», пу-

тем случайной выборки установленного числа граждан. По сути, включение граждан в списки кандидатов в присяжные заседатели осуществляется без учета их мнения – «случайным образом». **Конституционное право** в редакции федерального закона «превращается» **в обязанность**. Полагаем, такая система нормативного регулирования не соответствует стандартам правового государства.

С учетом этого необходимо изменить редакцию ч. 2 ст. 2 Федерального закона Российской Федерации от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»: «2. Участие в осуществлении правосудия в качестве присяжных заседателей граждан, *включенных в состав коллегии присяжных заседателей и избранных запасными присяжными заседателями*, является их гражданским долгом».

33. Электоральный механизм замещения должностей мировых судей не работает в Российской Федерации, т.к. не предусмотрен ни в одном из субъектов РФ. Существование подобного положения в современных условиях может быть объяснено просто: для организации соответствующих выборов мировых судей требуется финансирование, которое ляжет бременем на бюджет субъекта Российской Федерации.

34. Право на обращение в связи с нарушением прав граждан в системе конституционного права граждан на участие в управлении делами государства играет двоякую роль.

Право на обращение, являясь одним из субъективных прав, входящих в состав права граждан на участие в управлении делами государства, одновременно выступает одним из **средств, гарантирующих осуществление права граждан на участие в управлении делами государства в механизме реализации принципа обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства.**

Список литературы

Международные нормативные акты

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. — 1998. — 10 дек.
2. Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22.01.1993 г. (с изм. от 28.03.1997) // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 17. — Ст. 1472.
3. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26.05.1995) // Дипломатический вестник. — 1995. — № 7.
4. Договор между РФ и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории РФ, от 13 октября 1995 года (в силе с 6 января 2001 года) // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 9. — Ст. 786.
5. Договор между РФ и Республикой Армения о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории РФ, от 29 августа 1997 года (в силе с 17 октября 2000 года) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 8. — Ст. 747.
6. Договор между РФ и Республикой Казахстан о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории РФ, от 20 января 1995 года (в силе с 26 июля 1997 года) // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 34. — Ст. 3950.
7. Договор между РФ и Туркменистаном о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории РФ, от 18 мая 1995 года (в силе с 10 июня 1997 года) // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 32. — Ст. 3748.
8. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Бюллетень международных договоров. — 1998. — № 11.
9. Конвенция ООН о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 г.). [Электронный ресурс]. URL: http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/konvencia_o_bej.pdf (дата обращения 18.01.2013).
10. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 04.11.1950 (с изм. от 13.05.2004) // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 2. — Ст. 163.
11. Конвенция о статусе апатридов (Заключена в г. Нью-Йорке 28.09.1954) [Электронный ресурс]. // Действующее международное право. — Т. 1. — М.: Московский независимый институт международного права, 1996. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 11.04.2012).

12.Международный пакт «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 1994. — № 12.

13.О ратификации Договора между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации: федер. закон от 19.03.1997 № 62-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 12. — Ст. 1385.

14.О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации: федер. закон от 13.06.1996 № 68-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2959.

15.О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Армения о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории Российской Федерации: федер. закон от 15.07.2000 № 100-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 29. — Ст. 3009.

16.О ратификации Договора между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации: федер. закон от 25.11.1996 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 49. — Ст. 5495.

17.О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: федер. закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 14. — Ст. 1514.

Национальные нормативные акты и официальные документы

18. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (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 РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398; Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 4. — Ст. 445; Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 6. — Ст. 548; Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 30 (часть 1). — Ст. 4202.

19. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3012.

20.Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 46. — Ст. 4532.

21. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.

22. Закон Саратовской области от 2 июня 1997 г. № 33-ЗСО «О муниципальной службе в Саратовской области» // Саратовские вести по понедельникам. — 1997. — 11 июня.

23. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: федер. закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 48. — Ст. 6725.

24. О введении в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: федер. закон от 24.07.2002 № 96-ФЗ (ред. от 07.06.2013) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3013.

25. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов): федер. закон от 12.07.2006 № 107-ФЗ (ред. от 22.02.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 29. — Ст. 3125.

26. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты труда судей Российской Федерации: федер. конституц. закон от 25.12.2012 № 5-ФКЗ [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (Дата обращения: 01.03.13).

27. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федер. закон от 02.05.2012 № 40-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 19. — Ст. 2274.

28. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 10.07.2012 № 106-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 29. — Ст. 3986.

29. О внесении изменений в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федер. закон от 11.12.2004 № 159-ФЗ (ред. от 02.05.2012) // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 50. — Ст. 4950.

30. О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и кодекс РСФСР об административных правонарушениях: Закон РФ от 16.07.1993 № 5451-1 (ред. от 20.08.2004) // Российские вести. — № 157. — 1993. — 17 авг.

31. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ (ред. от

02.04.2014, с изм. от 01.12.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 21. — Ст. 1919.

32. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 8. — Ст. 740.

33. О выборах Президента — главы исполнительной власти Ингушской Республики: Постановление Президиума ВС РФ от 20.01.1993 № 4321-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 4. — Ст. 148.

34. О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 24.11.2014, с изм. от 01.12.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 2. — Ст. 171.

35. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 02.04.2014) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 01.08.14).

36. О государственных должностях Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 (ред. от 25.07.2014) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 01.08.14).

37. О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 14.10.2014) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 01.11.14).

38. О мировых судьях в Российской Федерации: федер. закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ (ред. от 04.03.2013) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 01.03.14).

39. О муниципальной службе в Амурской области: Закон Амурской области от 19 марта 1998 г. // Амурская правда. — 1998. — 22 апреля (№ 338).

40. О муниципальной службе в Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 7 октября 1997 г. № 138-ОД // Бюллетень Волгоградской областной Думы. — 1998. — № 15.

41. О муниципальной службе в Вологодской области: Закон Вологодской области от 11 сентября 1997 г. // Красный Север. — 1997. — 25 ноября (№ 238).

42. О муниципальной службе в Кировской области: Закон Кировской области от 26 сентября 1997 г. № 11-ОЗ // Вятский край. — 1997. — 13 октября. — № 126 (1574).

43. О муниципальной службе в Оренбургской области: Закон от 8 июля 1997 г. № 90/17-ОЗ // Вечерний Оренбург. — 1997. — 4 сентября (№ 21).

44. О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. 04.03.2014) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (Дата обращения: 01.08.14).

45. О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в

Российской Федерации: федер. закон от 02.01.2000 № 37-ФЗ (с изм. от 14.11.2002) // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 2. — Ст. 158.

46. О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях»: Постановление ВС РФ от 16.07.1993 № 5451/1-1 (с изм. от 30.12.2001) // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 33. — Ст. 1314.

47. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 19. — Ст. 2060.

48. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3032.

49. О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации: федер. закон от 20.08.2004 № 113-ФЗ (ред. от 29.12.2010) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 01.03.13).

50. О референдуме Российской Федерации: федер. конституц. закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008) // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 27. — Ст. 2710.

51. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (Дата обращения: 01.03.14).

52. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации федер. закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 25.11.2013, с изм. от 11.11.2014). [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (Дата обращения: 17.11.14).

53. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федер. закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 04.10.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 25. — Ст. 2485.

54. О статусе судей в Российской Федерации: Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 04.06.2014) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (Дата обращения: 07.07.14).

55. О судебной системе Российской Федерации: федер. закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 01.03.14).

56. Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации: федер. закон от 30.05.2001 № 70-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 23. — Ст. 2288.

57. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федер. закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 28.12.2013) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (Дата обращения: 01.03.14).

58. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 04.11.2014) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

59. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.10.2014) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (Дата обращения: 17.11.14).

60. Об основах государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) // Собрание законодательства РФ. 31.07.1995. № 31. Ст. 2990. Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ.

61. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.

62. Послание Президента России В. В. Путина Федеральному Собранию РФ 2002 года // Рос. газ. — 2002. — 19 апр.

63. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 // Рос. газ. — № 287. — 2012. — 13 дек.

64. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 // Рос. газ. — № 282. — 2013. — 13 дек.

65. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014. [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/news/47173> (дата обращения 6.12.2014).

66. Путин В. В. Демократия и качество государства. [Электронный ресурс]. Официальный сайт «Российской газеты». — 06.02.2012. URL: <http://www.rg.ru/2012/02/06/demokratia.html>.

67. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 24.11.2014) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 11.12.14).

68. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 24.11.2014) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 07.12.14).

69. Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13.12.2012 № 35 // Рос. газета. — № 292. — 2012. — 19 дек.

Судебная практика

70. Особое мнение судьи Конституционного суда РФ В.Г. Ярославцева. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан. [Электронный ресурс]: постановление КС РФ от 21.12.2005 № 13-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

71. Особое мнение судьи Конституционного суда РФ Л.О. Красавчиковой. По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». [Электронный ресурс]: постановление КС РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П. URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/12043020/12043020.htm> (Дата обращения 10.09.2012).

72. По вопросу приемлемости жалобы № 24669/02 «Галина Петровна Герасимова (Galina Petrovna Gerasimova) против Российской Федерации»: Окончательное Решение Европейского суда по правам человека от 16.09.2004 // Журнал российского права. — 2005. — № 1. — С. 115 - 119.

73. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева: Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2002. — № 3.

74. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан. [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

75. По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан»: Постановление Конституционного Суда РФ от 27.04.1998 № 12-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 1998. — № 4.

76. По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия: Постановление Конституци-

онного Суда РФ от 24.06.1997 № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 1997. — № 5.

77. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 1996. — № 1.

78. По жалобе гражданина Морозова Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 13 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]: определение КС РФ от 12.04.2005 № 245-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

79. По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 25. — Ст. 3002.

80. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 44. — Ст. 4358.

81. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2002 № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2002. — № 5.

82. По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2007. — № 3.

83. По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.2000 № 4-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2000. — № 3.

84. По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также

пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М. М. Салямова: Постановление Конституционного Суда РФ от 22.01.2002 № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2002. — № 3.

85. Постановление ЕСПЧ от 26 июля 2007 года по делу «Махмудов (Makhmudov) против Российской Федерации» (жалоба № 35082/04) // Российская хроника Европейского Суда. — 2008. — № 4.

Монографии, учебники, учебные пособия, комментарии

86. Авакьян С. А. Конституционное право России / С. А. Авакьян. — М., 2005. — Т. 1. — 719 с.

87. Авдеенкова М. П. [и др.] Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / М. П. Авдеенкова, Н. И. Беседкина, А. Н. Головистикова и др.; / под ред. Ю. А. Дмитриева. [Электронный ресурс]. М.: Юстицинформ, 2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.08.2012).

88. Алексеев С. С. Общая теория права / С. С. Алексеев. — Т. 2. — М., 1981. — 359 с.

89. Алехин А. П. [и др.] Административное право Российской Федерации: учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. — М.: «Зерцало», 2004. — 540 с.

90. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г. В. Атаманчук. — М.: Изд-во РАГС, 2002. — 190 с.

91. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г. В. Атаманчук. — М.: «Юридическая литература», 2005. — 584 с.

92. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай. — М., 2001. — 560 с.

93. Байтин М. И. Принципы организации и деятельности механизма государства // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. [Электронный ресурс]. — 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. - URL: <http://www.bibliotekar.ru/teoria-gosudarstva-i-prava-1/21.htm> (Дата обращения 12.02.13).

94. Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Е. Ю. Бархатова. - М.: Проспект, 2010. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.08.2012).

95. Безуглов А. А. Суверенитет советского народа / А. А. Безуглов. — М., 1970. — 64 с.

96. Беспалый И. Т. Государственное право Российской Федерации. Учебное пособие. Часть 1. [Электронный ресурс]. Изд-во «Самарский университет». Самара, 2004. URL: <http://pravouch.com/koNstitutsioNnoe-pravo-sistema/Narodovlastie-rossiyskoy-federatsii.html> (дата обращения 26.08.2012).

97. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. — М., 2009. — 591 с.

98. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия / Н. С. Бондарь. — М.: Норма, Инфра-М, 2011. — 543 с.

99. Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / А. Н. Борисов. — М.: Деловой двор, 2010. — 784 с.

100. Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный). / А. Н. Борисов. — М.: Юстицинформ, 2007. — 800 с.

101. Борисов А. С., Каминская Е. А. Совершенствование правотворческого процесса в муниципальных образованиях Российской Федерации / А. С. Борисов, Е. А. Каминская. — Орел: Издательство ОРАГС, 2012. — 140 с.

102. Братановский С. Н., Костькова О. В. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс] / С. Н. Братановский, О. В. Костькова. - Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 1.03.2013).

103. Верещагина А. В. Становление и развитие уголовной юстиции России: дореволюционный период [Электронный ресурс]. / А. В. Верещагина. — Владивосток, 2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.01.2013 г.).

104. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России / Л. Д. Воеводин. — М., 1997. — 304 с.

105. Вопленко Н. Н. Очерки общей теории права: монография / Н. Н. Вопленко. — Волгоград, 2009. — 898 с.

106. Государственная власть и местное самоуправление в Российской Федерации / Под общ. ред. В. И. Новоселова и Л. А. Лукашова. — Саратов, 2000. — 174 с.

107. Градовский А. Д. Начала русского государственного права. / А. Д. Градовский. — Собрание сочинений. — СПб., 1908. — Т. 8. — 189 с.

108. Егорова О. А. Настольная книга судьи по трудовым делам: учебно-практическое пособие / О. А. Егорова, Ю.Ф. Беспалов. — М.: Проспект, 2013. — 248 с.

109. Игнатов С. Л. Комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс]. / С. Л. Игнатов. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.08.2011).

110. Исаков В. Б. Фактический состав в механизме правового регулирования / В. Б. Исаков. — Саратов: Изд-во Саратовского государственного университета, 1980. — 128 с.

111. История политических и правовых учений: учебник / под ред. О. Э. Лейста. — М. 1997. — 576 с.
112. Кабышев В. Т. Прямое народовластие в советском государстве / В. Т. Кабышев. — Саратов, Издательство Саратовского Университета, 1974. — 154 с.
113. Каковкина Е. Н. Конституционное (государственное) право России. [Электронный ресурс]. / Е. Н. Каковкина. — М.: Изд-во Юрайт, 2009. URL: <http://be5.biz/pravo/kke№15.htm> (Дата обращения 18.08.2012).
114. Карасева М. В. Конституционное право граждан СССР на обжалование / М. В. Карасева. — Воронеж, 1989. — 150 с.
115. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник [Электронный ресурс]. / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрист, 2004. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.08.2012).
116. Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. [Электронный ресурс]. / Е. И. Колюшин. — М.: Норма, Инфра—М, 2010. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.08.2012).
117. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) [Электронный ресурс]. / под ред. В. Д. Зорькина. — 2-е издание, пересмотренное. — М.: Норма, Инфра-М, 2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 01.03.2013 г.).
118. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс]. / под ред. Н. И. Воробьева. Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 14.02.2013).
119. Конституционное право / отв. ред. В.В. Лазарев. — М., 1999. — 592 с.
120. Конституционное право России: учебник [Электронный ресурс] / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин М.: Юрист, 2003. — 536 с. URL: http://www.juristlib.ru/book_6388.html (дата обращения 12.12.2012).
121. Конституционное право РФ: учебник / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, М. А. Кулушева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Изд-во Юрайт. — 2010. — 403 с.
122. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) [Электронный ресурс] / под ред. Ю. А. Дмитриева. - М.: Юстицинформ, 2007. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.08.11).
123. Коростелева М. В., Абезин Д. А. Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации: учебное пособие / М. В. Коростелева, Д. А. Абезин. — Волгоград, 2012. — 83 с.
124. Курячая М. М. Право на референдум в системе публично-политических прав граждан Российской Федерации: монография [Электрон-

ный ресурс]. / М. М. Курячая. — М., 2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.08.2011).

125. Кучерена А. Г. Адвокатура в условиях судебно-правовой реформы в России: монография [Электронный ресурс]. / А. Г. Кучерена. — М.: ЮР-КОМПАНИ, 2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.08.2011).

126. Лазарев Л. В. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) [Электронный ресурс]. / Л. В. Лазарев. — М.: Проспект, 2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 30.10.2010).

127. Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. / О. Э. Лейст. — М.: ИКД «Зерцало—М», 2002. — 288 с.

128. Маликов М. Ф. Современные проблемы конституционного права Российской Федерации: курс лекций [Электронный ресурс]. / М.Ф. Маликов. — 2-е изд., испр. и доп. — Уфа: ДизайнПресс, 2011. URL: mmalikov.ru/spkprf/Razdel_3_22_2.html (дата обращения 12.08.2014).

129. Малумов А. Ю. Комментарий к Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (постатейный) . [Электронный ресурс]. / А. Ю. Малумов. — М.: Юстицинформ, 2008. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.10.2011).

130. Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. / Н. И. Матузов. - Саратов, 1972. — 292 с.

131. Некрасов С.И. Конституционное право Российской Федерации. Конспект лекций. [Электронный ресурс]. / С.И. Некрасов. — М.: Юрайт—Издат, 2009. URL: <http://be5.biz/pravo/k001/13.htm> (Дата обращения 18.08.2012).

132. Нечаева Т. В., Кирилин А. В. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс]. / Т. В. Нечаева, А. В. Кирилин. — 2-е издание, переработанное и дополненное. «Деловой двор», 2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 14.02.2013).

133. Новоселов Н. И. Участие граждан в управлении государственными и общественными делами / Н. И. Новоселов. — М., 1985. — 62 с.

134. Обращения граждан как форма их участия в управлении делами государства. Библиотека юриста. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kollegia.net/articles.php?serv=50&part=5647/> (Дата обращения 10.02.2011).

135. Общая теория государства и права. Академический курс: в 2 т. / под ред. проф. М. Н. Марченко. — М., 1998. — Т. 2. — 640 с.

136. Овсянко Д. М. Административное право: учебное пособие / Д. М. Овсянко. — Изд. 3-е, перераб. и доп. — М.: Юрист, 2002. — 468 с.

137. Овсянко Д. М. Государственная служба в Российской Федерации. Учебное пособие для студентов юридических факультетов и институтов. / Д. М. Овсянко. — М.: Юристь, 1996. — 301 с.
138. Осминин Б. И. Заключение и имплементация международных договоров и внутригосударственное право: монография. / Б. И. Осминин. — М.: Инфотропик Медиа, 2010. — 400 с.
139. Политические учения Древнего Рима. — М., 1977. — 256 с.
140. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс]. / под общ. ред. Ю. В. Кудрявцева. — М.: Фонд «Правовая культура», 1996. Режим доступа: http://ihtik.lib.ru/jur/ihtik_jur_531.rar.
141. Постатейный комментарий к Федеральному конституционному закону от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» / М. А. Беляев, Е. А. Григорьева, В. А. Дмитриев и др.; / под ред. В. А. Дмитриева. — М.: ЭлКниги, 2012. — 208 с.
142. Постников А. Е. Комментарий к ст. 3 Конституции РФ // Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). [Электронный ресурс]. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Л. А. Окунькова. — М.; «БЕК», 1996. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.08.2012).
143. Садовникова Г. Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) [Электронный ресурс]. / Г. Д. Садовникова — 3-е изд., исправ. и дополн. М.: Юрайт-Издат. 2006. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 8.10.2011).
144. Смушкин А. Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный) / А. Б. Смушкин. — 2-е издание. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2010. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 26.02.2013).
145. Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристь, 2001. — 776 с.
146. Теория государства и права / под. ред. С. С. Алексеева М.: Норма, 2005. — 496 с.
147. Толковый словарь С. И. Ожегова онлайн. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ozhegov.org/words/38325.shtml> (дата обращения 26.08.2012).
148. Толковый словарь Д. Н. Ушакова онлайн. [Электронный ресурс]. URL: <http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=82769> (дата обращения 26.08.2012).
149. Федотова Т. М. [и др.] Комментарий к Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации» (постатейный) / Т. М. Федотова, А. В. Афонина, А. В. Ушакова — М.: Юстицинформ, 2006. — 504 с.
150. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. — М., 1974. — 340 с.
151. Шемятенков В. Большая Европа и западноевропейская интеграция В. Шемятенков. // Европейский Союз на пороге XXI века / под ред. Ю. А. Борко и О. В. Буториной. — М., 2009. — 471 с.

152. Щур Д. Л., Щур-Труханович Л. В. Иностранцы работники: поиск, приглашение, легализация, прием и увольнение. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.05.2012).

153. Эксперты оценили масштаб коррупции в России. [Электронный ресурс]. URL: http://www.topnews.ru/news_id_56123.html (дата обращения 11.09.2013).

154. Энгельс Ф. Анти-Дюринг. Переворот в науке, произведенный господином Евгением Дюрингом. / Ф. Энгельс. — М., Госполитиздат, 1957. — 375 с.

Статьи в журналах и иных периодических изданиях

155. Абезин Д. А. Правовое регулирование кадрового резерва на государственной гражданской службе: состояние и перспективы развития / Д. А. Абезин // Научный вестник ВАГС. — Юриспруденция. — 1 / 3 / 2010. — С. 112-118.

156. Абрамова О. К. Проблемы повышения электоральной активности при участии в выборах в Государственную Думу (на примере Владимирской области) / О. К. Абрамова, Н. А. Симагина // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 3. — С. 29 - 32.

157. Авакьян С. А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 8. — С. 130-138.

158. Авакьян С. А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 1. — С. 3 - 17.

159. Алиев Т. Местное самоуправление как демократический институт власти // Власть. — 2008. — № 8. — С. 24-29.

160. Бортникова Н. А. Представительство по назначению суда в гражданском судопроизводстве / Н. А. Бортникова // Арбитражный и гражданский процесс. — 2011. — № 5. — С. 15 - 18.

161. Вискулова В. В. Голосование «против всех»: исключить нельзя оставить (в свете решений Конституционного Суда РФ) / В. В. Вискулова // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 5. — С. 28-34.

162. Вискулова В. В. К вопросу о наделении иностранных граждан избирательными правами / В. В. Вискулова // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 8. — С. 19-24.

163. Вискулова В. В. О гарантиях избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов вследствие преобразования муниципальных образований / В. В. Вискулова // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 7. — С. 58 - 64.

164. Володькина Е. А. Некоторые практические аспекты отмены (переноса) выборов / Е. А. Володькина // Матер. междунаро. Констит. Форума. — Саратов, 2010. — С. 55-61.

165. Головченко А. В. Обращения граждан как форма их участия в управлении делами государства / А.В. Головченко // Матер. междунаrod. Конституц. Форума. — Саратов, 2010. — С. 71-75.

166. Горшкова М. А. Структура норм права в избирательном законодательстве Российской Федерации и Великобритании / М. А. Горшкова // Государственная власть и местное самоуправление. — 2010. — № 5. — С. 32 - 35.

167. Грачева Т. В. Механизм реализации права на образование: понятие, структура. [Электронный ресурс]. // Пространство закона (TerraLaw). Электронный научный журнал. — Выпуск №2/2013. URL: <http://law-journal.info/2013/07/020/> (дата обращения 1.08.2014).

168. Грудцына Л. Ю. К вопросу об отмене всенародных выборов губернаторов / Л. Ю. Грудцына // Законодательство и экономика. — 2004. — № 11. — С. 24-28.

169. Елисеев И. Н. Суд по интеллектуальным правам - первый специализированный суд в арбитражной системе / И. Н. Елисеев // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2012. — № 4. — С. 88 - 95.

170. Жалнина А. В. Адвокатура как институт гражданского общества / А. В. Жалнина // Мировой судья. — 2011. — № 9. — С. 19 - 20.

171. Заметина Т. В. Основные этапы развития института полномочных представителей Президента в условиях модернизации системы государственной власти Российской Федерации / Т. В. Заметина. // Вестник СГАП. — Саратов, 2010. — № 1. — С. 33-36.

172. Иванова К. Н. Участие населения в местном самоуправлении как способ повышения социальной ответственности граждан // Вестник Поволжской академии государственной службы. — 2010. — № 1. — С. 29-33.

173. Иванова Н. И. Реализация избирательных прав граждан в муниципальных выборах (на примере Республики Саха (Якутия)) / Н. И. Иванова. // Вестник СГАП. — Саратов, 2011. — № 4. — С. 38-42.

174. Ильинская Н.Г. Развитие конституционных форм участия граждан в осуществлении правосудия / Н.Г. Ильинская // Современное право. — 2006. — № 7. — С. 41-46.

175. Кабышев В. Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение / В. Т. Кабышев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2012. — (85). — С. 43.

176. Керимов Д. А. Потенциал российского правоведения [Электронный ресурс] / Д. А. Керимов. // Социологические исследования. — 1997. — № 3. — С. 3-13. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/810/870/1231/001.KERIMOV.pdf> (дата обращения 12.08.2014).

177. Кирилловых А. А. Участники системы бесплатной юридической помощи: правовые аспекты организации деятельности / А. А. Кирилловых // Право и экономика. — 2012. — № 7. — С. 10 - 18.

178. Ковалева Н. Н. Обеспечение интерактивного участия сельских граждан в управлении государством / Н. Н. Ковалева // Матер. международ. Конституц. Форума. — Саратов, 2010. — С. 115-119.

179. Комарова В. В. Конституционно-правовые принципы народовластия в России. [Электронный ресурс]. / В. В. Комарова // Законодательство и экономика. — 2005. — № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.08.2012).

180. Комарова В. В. Народные голосования: динамика и проблемы развития / В. В. Комарова // Кавказ: история и современность: Материалы III международной научно-практической конференции (26 - 27 сентября 2013 г.). Т. 1 / Под общ. ред. Л.А. Тхабисимовой. — Пятигорск: РИА-КМВ, 2014. — С. 407 - 411.

181. Комбарова Е.В. Конституционно-правовые процедуры разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации / Е.В. Комбарова. // Вестник Саратовской государственной академии права. — 2009. — № 2 (66). — С. 28-33.

182. Комкова Г. Н. Обеспечение конституционного принципа равенства при реализации права граждан РФ на участие в отправлении правосудия в качестве присяжного и арбитражного заседателя / Г. Н. Комкова // Матер. международ. Конституц. Форума. — Саратов, 2010. — С. 139-144.

183. Коневская О. Ю. Право граждан на мирные собрания: проблемы реализации / О. Ю. Коневская // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 6. — С. 3 - 6.

184. Конин Н. М. Социальное публичное управление в системе ветвей власти и видов государственной деятельности / Н. М. Конин // Вестник СГАП. — 2002. — № 1. — С. 3 - 8.

185. Кононенко Т. Г. Участие граждан в управлении государственными делами: исторический опыт в России и за рубежом / Т. Г. Кононенко // Матер. международ. Конституц. Форума. — Саратов, 2010. — С. 153-161.

186. Коптева Л.И. Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан / Л. И. Коптева // Прокурор. — 2012. — № 4. — С. 32 - 35.

187. Кренцова Т. Ф. Суд присяжных как форма реализации права граждан на участие в отправлении правосудия / Т. Ф. Кренцова // Матер. международ. Конституц. Форума. — Саратов, 2010. — С. 164-170.

188. Кретьова И. А. Деятельность Конституционного Суда РФ в сфере защиты от дискриминации при реализации российскими гражданами права на участие в управлении делами государства / И. А. Кретьова // Матер. международ. Конституц. Форума. — Саратов, 2010. — С. 170-174.

189. Курячая М. М. Содержание права граждан Российской Федерации на референдум [Электронный ресурс]. / М. М. Курячая // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.08.2011).

190. Курячая М. М. Проблемы обеспечения народного представительства в современном российском парламентаризме / М. М. Курячая // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 12. — С. 37 - 40.

191. Либанова С. Э. Ответственность государственной власти за обеспечение конституционных прав и свобод под профессиональным общественным надзором независимого института гражданского общества / С. Э. Либанова // Государственная власть и местное самоуправление. — 2010. — № 6. — С. 27 - 30.

192. Липчанская М. А. Институт правотворческой инициативы как форма участия граждан в управлении делами государства / М. А. Липчанская // Вестник СГАП. — Саратов, 2011. — № 3. — С. 38-42.

193. Липчанская М. А. Политико-правовые проблемы участия граждан в управлении делами государства в условиях модернизации российской государственности / М. А. Липчанская // Матер. междунаро. Конституц. Форума. — Саратов, 2010. — С. 211-220.

194. Липчанская М. А. Формы участия граждан в управлении делами государства в сфере исполнительной власти / М. А. Липчанская // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 2. — С. 19 - 24.

195. Лучин В. О. Новый Закон о референдуме [Электронный ресурс]. / В. О. Лучин, А. В. Мазуров // Право и политика. — 2004. — № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 29.11.2012).

196. Манохин В. М. Отраслевой принцип в организации государственного управления [Электронный ресурс]. / В. М. Манохин // Административное право и процесс. — 2008. — № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 01.04.2014).

197. Малинкина Ю. В. Российская модель развития институтов участия народных представителей в осуществлении правосудия / Ю. В. Малинкина // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. — 2008. — № 5. — С. 20 -27.

198. Михайлов А. «Постклассические» атаки на современное правоведение: полемические размышления [Электронный ресурс]. / А. Михайлов. // Методология науки и правоведения. URL: http://blog.pravo.ru/blog/Methodology_of_science_and_jurisprudence/6450.html (дата обращения 1.04.2014).

199. Михеев Д. С. К вопросу о формировании общественных палат в субъектах Российской Федерации / Д. С. Михеев. // Вестник СГАП. — Саратов, 2010. — № 5. — С. 41-42.

200. Мицкевич А. В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве / А. В. Мицкевич // Советское государство и право. — 1963. — № 8. — С. 24.

201. Романовская О. В. Обжалование действий и решений органов нотариального сообщества / О. В. Романовская // Нотариус. — 2012. — № 3. — С. 6 - 10.

202. Рыбалов А. О. Абсолютные права и правоотношения [Электронный ресурс]. URL: <http://bibliofond.ru/view.aspx?id=99625> (дата обращения 12.12.2012).

203. Садовникова Г. Д. Проблемы оптимизации порядка формирования представительных органов в Российской Федерации [Электронный ресурс]/

Г. Д. Садовникова // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.04.2012).

204. Секинаева З. А. Право иностранцев на доступ к правосудию [Электронный ресурс]. / З. А. Секинаева // Журнал российского права. — 2008. — № 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 11.04.2012 г.).

205. Селезнева Н. М. Реализация конституционного права граждан на участие в отправлении правосудия в современной России / Н. М. Селезнева // Матер. междунаrod. Конституц. Форума. — Саратов, 2010. — С. 271-275.

206. Синюков В.Н. О понятии юридического факта в общей теории права / В. Н. Синюков // Вопросы теории государства и права: Межвуз. науч. сб. Вып. 7: Актуальные проблемы социалистического государства и права, законности и правопорядка. — Саратов, 1986. — С. 107-121.

207. Синюков С. В. К вопросу об участии граждан в правотворчестве / С. В. Синюков // Матер. междунаrod. Конституц. Форума. — Саратов, 2010. — С. 275-279.

208. Снежко О. А. Конституционные основы социальной защиты граждан. [Электронный ресурс]. / О. А. Снежко // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.08.2012).

209. Стародубцева И. А. Конституционные механизмы ограничения прав и свобод личности в России и зарубежных странах / И. А. Стародубцева // Общество и право. — 2012. — № 1(38). — С. 54-59.

210. Стародубцева И. А. Конституционные ограничения пассивного избирательного права в России и зарубежных странах / И. А. Стародубцева // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 4. — С. 25 - 28.

211. Стародубцева И. А. Конституционные принципы федерального коллизионного права / И. А. Стародубцева // Журнал российского права. — 2012. — № 6. — С. 59 - 66.

212. Стародубцева И. А. Суды присяжных как элемент конституционного права на участие в отправлении правосудия: коллизии в регулировании и реализации / И. А. Стародубцева // Администратор суда. — 2011. — № 4. — С. 20-22.

213. Суворова Е. Ю. Избирательные права граждан в Российской Федерации / Е. Ю. Суворова // Гражданин и право. — 2007. — № 7. — С. 24 -29.

214. Татарова А. А. Право на управление делами государства / А. А. Татарова // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 4. — С. 16.

215. Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем: Аналитический отчет Всероссийского Совета местного самоуправления. [Электронный ресурс]. — М., 2008. URL: http://www.vsmsinfo.ru/files/anali_otchet.doc (дата обращения 12.08.2014).

216. Фарбер И. Е. О развитии конституционной теории прав человека / И. Е. Фарбер // Правопорядок и правовой статус личности в развитом социа-

листическом обществе в свете конституции СССР 1977 года. Вопросы теории государства и права, государственного и административного права — Саратов, 1980. — С. 172-180.

217. Фоков А. П. Защита избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации / А.П. Фоков // Российский судья. — 2011. — № 7. — С. 2 - 10.

218. Черепова И. С. Конституционное право граждан на участие в отправлении правосудия: понятие и состав / И. С. Черепова. // Вестник ОГУ. — 2013. — №3 (152). — С. 186-190.

219. Эбзеев Б. С. Конституционный Суд Российской Федерации — судебный орган конституционного контроля // Вестник Конституционного Суда РФ. — 1995. — № 2-3. — С. 80-94.

Диссертации и авторефераты диссертаций

220. Алехичева А. В. Соотношение федерального и регионального регулирования форм прямой демократии в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Алехичева. — М., 2007. — 140 с.

221. Астафичев П. А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук / П. А. Астафичев — М., 2006. — 472 с.

222. Белянская О. В. Механизм непосредственной реализации прав и свобод личности: дис. ... канд. юрид. наук / Белянская О. В. — Тамбов, 2003. — 196 с.

223. Бирюкова Л. Г. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник права: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. Г. Бирюкова. — Казань, 2004. — 25 с.

224. Валитова Л. И. Конституционное право на информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. И. Валитова. — Казань, 2014. — 31 с.

225. Витрук Н. В. Проблемы теории правового положения личности в развитом социалистическом обществе: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук / Н. В. Витрук. — М., 1979. — 93 с.

226. Габдуалиев М. Т. Конституционное право гражданина на участие в управлении делами государства в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительный анализ: дис. ... канд. юрид. наук / М. Т. Габдуалиев. — Саратов, 2006. — 244 с.

227. Габдуалиев М. Т. Конституционное право гражданина на участие в управлении делами государства в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительный анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. Т. Габдуалиев. — Саратов, 2006. — 22 с.

228. Еремин А. Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление: конституционные вопросы: дис. ... д-ра. юрид. наук / А. Р. Еремин. — Саратов, 2003. — 414 с.

229. Казаков С. А. Организационно-правовые аспекты муниципальной службы в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Казаков. — Саратов, 2004. — 212 с.

230. Комарова В. В. Высшее непосредственное выражение власти народа в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук / В. В. Комарова. — М., 2006. — 474 с.

231. Кондратьев С. А. Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства: дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Кондратьев — М., 1999. — 143 с.

232. Кошарский Д. А. Права человека и механизм их реализации в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук / Д. А. Кошарский. — Волгоград, 2005. — 168 с.

233. Крамаренко С. В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. / С. В. Крамаренко. — Воронеж, 2013. — 234 с.

234. Курникова С. С. Правовое регулирование статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Татарстан): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. С. Курникова. — Казань, 2007. — 26 с.

235. Курячая М. М. Право граждан Российской Федерации на референдум: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. М. Курячая. — М., 2004. — 26 с.

236. Лагун И. В. Реализация конституционного принципа равенства граждан Российской Федерации на муниципальной службе: дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Лагун. — Саратов, 2008. — 214 с.

237. Ларина Л. А. Конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук / Л. А. Ларина. — М., 2003. — 204 с.

238. Лафитский Д. В. Избирательное право Великобритании (институты и тенденции развития): дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Лафитский — М., 2006. — 234 с.

239. Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М. А. Липчанская. — Саратов, 2012. — 474 с.

240. Лукьянчикова Л. В. Конституционно-правовое регулирование государственной гражданской службы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Л. В. Лукьянчикова. — М., 2007. — 184 с.

241. Лучин В. О. Теоретические проблемы реализации конституционных норм: дис. ... д-ра юрид. наук в форме науч. докл. / В. О. Лучин. — М.: МЮИ, 1993. — 83 с.

242. Ляднова Э. В. Право граждан на участие в отправлении правосудия: дис. ... канд. юрид. наук / Э. В. Ляднова. — Белгород, 2010. — 175 с.

243. Маршалова В. А. Эволюция конституционно-правового статуса президента республики в составе Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Маршалова. — Казань, 2007. — 225 с.

244. Масловская М. В. Избирательный процесс в РФ: дис. ... канд. юрид. наук / М. В. Масловская. — Волгоград, 1999. — 201 с.
245. Носкова Г. Н. Конституционно-правовые гарантии народовластия в современной России: проблемы теории и правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук / Г. Н. Носкова. — Саратов, 2007. — 249 с.
246. Осиночкина Е. В. Правовой статус муниципального служащего: становление, понятие и механизм реализации: дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Осиночкина. — Казань, 2006. — 225 с.
247. Прокошина Т. В. Реализация права граждан на доступ к государственной службе: конституционный и административно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук / Т. В. Прокошина. — Москва, 1998. — 149 с.
248. Пылин В. В. Проблемы теории и практики народовластия в процессе становления местного самоуправления России : дис. ... д-ра юрид. наук / В. В. Пылин. — С.-Петербург, 1999. — 413 с.
249. Ржевский В. А. Воплощение суверенитета советского народа в конституционных институтах общественно-политического строя СССР: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. А. Ржевский. — Ленинград, 1974. — 50 с.
250. Романова Ю. В. Конституционное право граждан Российской Федерации на участие в отправлении правосудия: дис. ... канд. юрид. наук / Ю. В. Романова. — Челябинск, 2005. — 195 с.
251. Сергеев А. А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук / А. А. Сергеев. — М., 2007. — 426 с.
252. Силкина М. М. Конституционное право граждан России быть избранными в органы местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. М. Силкина. — М., 2010. — 34 с.
253. Смирнова В. А. Конституционное право граждан на участие в отправлении правосудия: дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Смирнова. — Хабаровск, 2006. — 187 с.
254. Смирнова И. Г. Социальная ценность российского уголовного судопроизводства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. / И. Г. Смирнова. — Томск, 2012. — 517 с.
255. Струцкая И. Н. Конституционное право граждан на обращение с предложениями и критическими замечаниями: автореф. ... дис. ... канд. юрид. наук / И. Н. Струцкая. — Свердловск. 1989. — 22 с.
256. Толкачев К. Б. Теоретико-методологические основания реализации личных конституционных прав и свобод человека и гражданина: дис. ... д-ра юрид. наук / К. Б. Толкачев. — СПб., 1998. — 360 с.
257. Фабричный С. Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук / С. Ю. Фабричный. — М., 2005. — 437 с.
258. Федорова Л. Н. Механизм юридических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. Н. Федорова. — Волгоград, 2007. — 29 с.

259. Червенщук Т. С. Конституционно-правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Т. С. Червенщук. — Сургут, 2005. — 182 с.

260. Шугрина Е. С. Гарантии права на осуществление местного самоуправления: дис. ... д-ра юрид. наук / Е. С. Шугрина. — М., 2008. — 448 с.

261. Щепачев В. А. Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы её реализации в законодательстве Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. А. Щепачев. — М., 2014. — 34 с.

262. Яковенко О. В. Правовая процедура: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Яковенко. — Саратов, 1999. — 21 с.

Приложение № 1

АНКЕТА по изучению общественного мнения¹ по вопросам реализации права граждан на участие в управлении делами государства

№ п.п.	Вопросы	Ответы		
1	2	3		
1.	Возраст	От 18 до 30 лет	От 30 до 45 лет	Свыше 45 лет
		202 (73,72%)	71 (25,92%)	1 (0,36%)
2.	Пол	Мужской		Женский
		188 (68,6%)		86 (33,4%)
3.	Образование - Высшее - Среднее	105 (38,3%)		
		169 (71,7%)		
4.	Как Вы понимаете² право граждан РФ на участие в управлении делами государства? 1. Право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. 2. Право на участие в референдуме. 3. Право на равный доступ к государственной и муниципальной службе.	221 (80,6%)		
		155 (56,5%)		
		90 (32,8%)		

¹ В опросе приняли участие социально-активные граждане, имеющие представление о системе российского права, знающие основы конституционного права - слушатели факультета заочного обучения, факультета повышения квалификации Волгоградской академии МВД России (из 65 субъектов Российской Федерации), а также студенты 2-3 курсов волгоградских вузов. Опрос проводился в 2013-2014 гг.

² Респонденты выбирали в перечне права, которые, по их мнению, в совокупности образуют собой право граждан на участие в управлении делами государства.

1	2	3	
	4. Право участвовать в отправлении правосудия. 5. Право на собрания, шествия, манифестации. 6. Право на объединение. 7. Право обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления. 8. Все вышеуказанные права	50 (18,2%) 86 (31,3%) 110 (40,1%) 58 (21,1%) 33(12%)	
5.	Как Вы полагаете, реализация какого из этих прав в наибольшей степени способна повлиять на участие в управлении делами государства? 1. Право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. 2. Право на участие в референдуме. 3. Право на равный доступ к государственной и муниципальной службе. 4. Право участвовать в отправлении правосудия. 5. Право на мирные собрания, шествия, манифестации. 6. Право на объединение. 7. Право обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления.	136 (49,6%) 47 (17,1%) 26 (9,4%) 4 (1,4%) 15 (5,5%) 5 (1,8%) 24 (8,8%) ¹	
6.	Какова была Ваша избирательная активность на выборах в последние годы? - На выборах Президента РФ. - На выборах в Государственную Думу. - На местных выборах.	Участвовал 186 (67,8%) 136 (49,6%) 132 (48,1%)	Не участвовал 88 (32,2%) 138 (50,4%) 142 (51,9%)

¹ Не все респонденты отвечали полностью на вопросы анкеты. Обобщались только полученные ответы, в связи с чем результаты в сумме не дают 100%.

1	2	3	
7.	Как Вы относитесь к предложению вернуть в избирательные бюллетени графу «против всех кандидатов» («против всех списков кандидатов»)? - Положительно. - Отрицательно. - Мне все равно.	143 (52,8%) 79 (28,8%) 48 (18,4%)	
8.	Если бы Вам представилась реальная возможность, захотели бы Вы баллотироваться в депутаты: - Местного законодательного собрания - Государственной Думы	Да 102 (37,2%) 104 (37,9%)	Нет 139 (50,7%) 128 (46,7%)
9.	Считаете ли Вы референдум эффективным способом влияния на дела государства? - Да. - Нет. - Затрудняюсь с ответом. - Все зависит от существа и формы вопросов, выносимых на референдум.	104 (37,9%) 13 (4,7%) 25 (9,1%) 128 (46,7%)	
10.	Как Вы полагаете, какое понятие более емкое и включает в себя больше возможностей для проявление политической активности граждан – «право на участие в референдуме» или «право на референдум»? - Право на референдум. - Право на участие в референдуме. - Затрудняюсь с ответом.	129 (47%) 109 (39,7%) 36 (13,3%)	

1	2	3
11.	Как Вы считаете, участие в отправлении правосудия в качестве присяжного заседателя, должно быть правом или обязанностью гражданина? - Правом. - Обязанностью. - Затрудняюсь с ответом.	194 (70,8%) 63 (22,9%) 17 (6,3%)
12.	Если бы Вас включили в список присяжных заседателей, Вы бы с желанием участвовали в судебном процессе? - Да. - Нет. - Затрудняюсь с ответом.	153 (55,8%) 78 (28,5%) 43(15,7%)
13.	Приходилось ли Вам (Вашим близким) обращаться в органы государственной власти и органы местного самоуправления за защитой своих прав? Если да, то удовлетворены ли Вы (Ваши близкие) решением официальных органов? - Нет, не обращались. - Да, обращались. Решением удовлетворены. - Да, обращались. Решением не удовлетворены.	186 (67,8%) 36 (13,1%) 52 (19,1%)
14.	Приходилось ли Вам (Вашим близким) обращаться в судебные органы за защитой своих прав? Если да, то удовлетворены ли Вы (Ваши близкие) судебным решением? - Нет, не обращались. - Да, обращались. Решением удовлетворены. - Да, обращались. Решением не удовлетворены.	197 (71,9%) 45 (16,4%) 32 (11,7%)

Приложение № 2

**Таблица законодательных предложений по совершенствованию
регулирующих в Конституции РФ и федеральных законах
конституционного права на участие в управлении делами государства**

№ № пп.	Конкретное выражение положения в действующем законодательстве	Авторское предложение по совершенствованию регламентации
1	2	3
1.	П. 8 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: «8. Справа от указанных в пунктах 5, 5.1, 5.2 и 6 настоящей статьи сведений о каждом зарегистрированном кандидате, от наименования избирательного объединения помещается пустой квадрат. При проведении выборов в органы местного самоуправления в конце перечня зарегистрированных кандидатов, наименований избирательных объединений помещается строка "Против всех кандидатов" ("Против всех списков кандидатов") с расположенным справа от нее пустым квадратом. Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что на выборах в органы местного самоуправления строка "Против всех кандидатов" ("Против всех списков кандидатов") в избирательном бюллетене не помещается. В этом случае положения статьи 6, пункта 7 статьи 64, пункта 15 статьи 65, подпункта "д" пункта 2 статьи 67, пунктов 12, 14, 17 и 18 статьи 68, подпункта "ж" пункта 2, пунктов 4 и 5 статьи 70, пункта 2 статьи 71 и пункта 3 статьи 72 настоящего Федерального закона, предусматривающие действия по подаче голосов избирателей против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) и учету таких голосов, не применяются.».	П. 8 ст. 63 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: «8. Справа от указанных в пунктах 5, 5.1, 5.2 и 6 настоящей статьи сведений о каждом зарегистрированном кандидате, от наименования избирательного объединения помещается пустой квадрат. При проведении выборов в органы местного самоуправления в конце перечня зарегистрированных кандидатов, наименований избирательных объединений помещается строка "Против всех кандидатов" ("Против всех списков кандидатов") с расположенным справа от нее пустым квадратом.».

1	2	3
2.	В КоАП РФ: Ст. 5.1. «Нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума». Ст. 5.3. «Неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума. Непредставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии, комиссии референдума». Статья 5.4. «Нарушение порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума». Статья 5.5. «Нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов». Статья 5.6. «Нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации». Статья 5.7. «Отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме». Статья 5.8. «Нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях». Статья 5.9. «Нарушение в ходе избирательной кампании условий рекламы предпринимательской и иной деятельности». Статья 5.10. «Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах». Статья 5.11. «Проведение предвыборной агитации, агитации по	В ст. 5.1, ч. 2 ст. 5.3 КоАП РФ слова «от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей» заменить словами «от десяти до пятнадцати тысяч рублей.». В ч. 1 ст. 5.3 КоАП РФ слова «от одной тысячи до двух тысяч рублей» заменить словами «от десяти до двадцати тысяч рублей.». В ч. 1 ст. 5.4 КоАП РФ слова «от одной тысячи до пяти тысяч рублей» заменить словами «от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей.». В ч. 1 ст. 5.5 КоАП РФ слова «от пятисот до двух тысяч пятисот рублей, на должностных лиц - от одной тысячи до пяти тысяч рублей» заменить словами «от пяти до двадцати пяти тысяч рублей, на должностных лиц - от десяти до пятидесяти тысяч рублей.». В ч. 2 ст. 5.5 КоАП РФ слова «от трех тысяч до четырех тысяч рублей» заменить словами «от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей.». В ч. 1 ст. 5.6 КоАП РФ слова «от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц - от одной тысячи до двух тысяч рублей» заменить словами «от пяти до десяти тысяч рублей; на должностных лиц - от десяти до двадцати тысяч рублей.». В ч. 2 ст. 5.6, ст. 5.7 КоАП РФ слова «от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей» заменить словами «от пятнадцати до двадцати тысяч рублей.». В ч. 1 ст. 5.8 КоАП РФ слова «от одной тысячи до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до пяти тысяч рублей» заменить словами «от десяти тысяч до двадцати пяти тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.». В ст. 5.9 КоАП РФ слова «от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей» заменить словами «от десяти тысяч до двадцати пяти тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.».

вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом». Статья 5.12. «Изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах». Статья 5.13. «Непредоставление возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации». Статья 5.14. «Умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму». Статья 5.15. «Нарушение установленных законодательством о выборах и референдумах порядка и сроков уведомления избирательной комиссии о факте предоставления помещений и права на предоставление помещений для встреч с избирателями, участниками референдума». Статья 5.22. «Незаконные выдача и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме». Статья 5.23. «Соккрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме». Статья 5.24. «Нарушение установленного законом порядка подсчета голосов, определения результатов выборов, референдума, порядка составления протокола об итогах голосования с отметкой "Повторный" или "Повторный подсчет голосов"». Статья 5.25. «Непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов».	В ст. 5.10 КоАП РФ слова «от одной тысячи до одной тысячи пяти-сот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до пяти тысяч рублей» заменить словами «от десяти тысяч до двадцати пяти тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.». В ст. 5.11 КоАП РФ слова «от одной тысячи до одной тысячи пяти-сот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей» заменить словами «от десяти тысяч до двадцати пяти тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.». В ч. 1 ст. 5.12 КоАП РФ слова «от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей» заменить словами «от десяти тысяч до двадцати пяти тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.». В ч. 2 ст. 5.12 КоАП РФ слова «от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц - от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей» заменить словами «от десяти тысяч до двадцати пяти тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.». В ст. 5.13 КоАП РФ слова «на должностных лиц в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей» заменить словами «на должностных лиц - от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.». В ст. 5.14 КоАП РФ слова «от пятисот до одной тысячи рублей» заменить словами «от десяти тысяч до двадцати пяти тысяч рублей.». В ч. 1 ст. 5.15 КоАП РФ слова «на должностных лиц в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей» заменить словами «на должностных лиц - от десяти до двадцати тысяч рублей.». В ч. 2 ст. 5.15 КоАП РФ слова «на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей» заменить словами «на должностных лиц - от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.».
--	---

	В ч. 1 ст. 5.22 КоАП РФ слова «от двух тысяч до трех тысяч пятисот рублей» заменить словами «от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.». В ч. 2 ст. 5.22 КоАП РФ слова «от одной тысячи пятисот до трех тысяч рублей» заменить словами «от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей.». В ст. 5.23 КоАП РФ слова «на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц - от трех тысяч до четырех тысяч рублей; на юридических лиц - от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей» заменить словами «на граждан в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.». В ч. 1 ст. 5.24 КоАП РФ слова «от пятисот до одной тысячи пятисот рублей» заменить словами «от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.». В ч. 2 ст. 5.24 КоАП РФ слова «от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей» заменить словами «от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.». В ч. 1 ст. 5.25 КоАП РФ слова «от пятисот до одной тысячи рублей» заменить словами «от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей.». В ч. 2 ст. 5.25 КоАП РФ слова «от одной тысячи до двух тысяч рублей» заменить словами «от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей.». В ч. 3 ст. 5.25 КоАП РФ слова «от двух тысяч до трех тысяч рублей» заменить словами «от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.». В ч. 4 ст. 5.25 КоАП РФ слова «от трех тысяч до четырех тысяч рублей» заменить словами «от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.». В ч. 5 ст. 5.25 КоАП РФ слова «от четырех тысяч до пяти тысяч рублей» заменить словами «от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.».
--	--

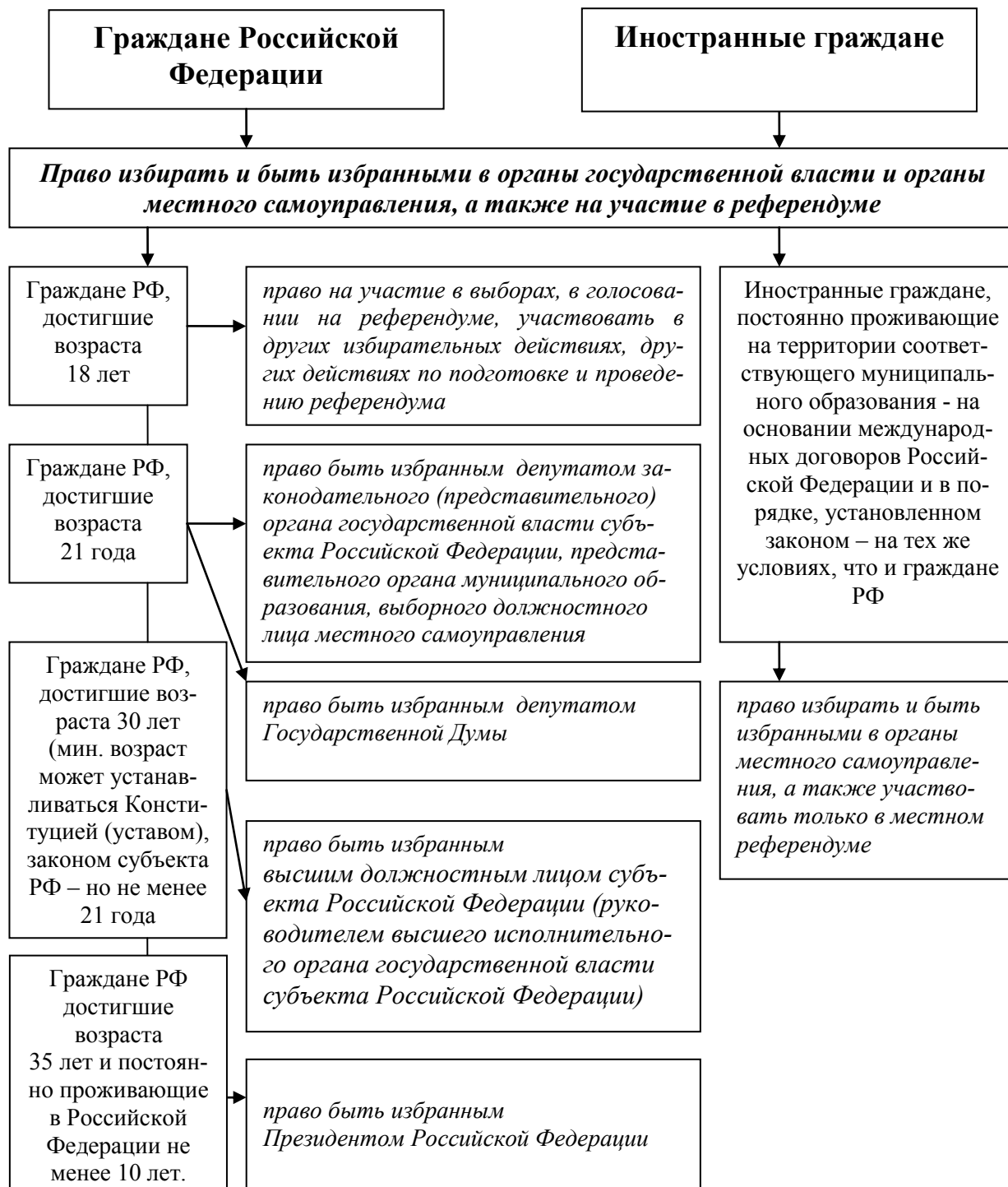
1	2	3
3.	Ст. 32 Конституции РФ: «4. Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе.».	Ст. 32 Конституции РФ: «4. Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной и муниципальной службе, а также службе на государственных должностях.».
4.	Ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ от 02.03.2007 «О муниципальной службе в Российской Федерации» Нет такой нормы.	Пункт 10 ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ от 02.03.2007 «О муниципальной службе в Российской Федерации»: «10) утраты представителем нанимателя (работодателя) доверия к муниципальному служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.».
5.	Ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 25-ФЗ от 02.03.2007 «О муниципальной службе в Российской Федерации» Нет такой нормы.	Пункт 3.1 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 25-ФЗ от 02.03.2007 «О муниципальной службе в Российской Федерации»: «3.1) приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;».

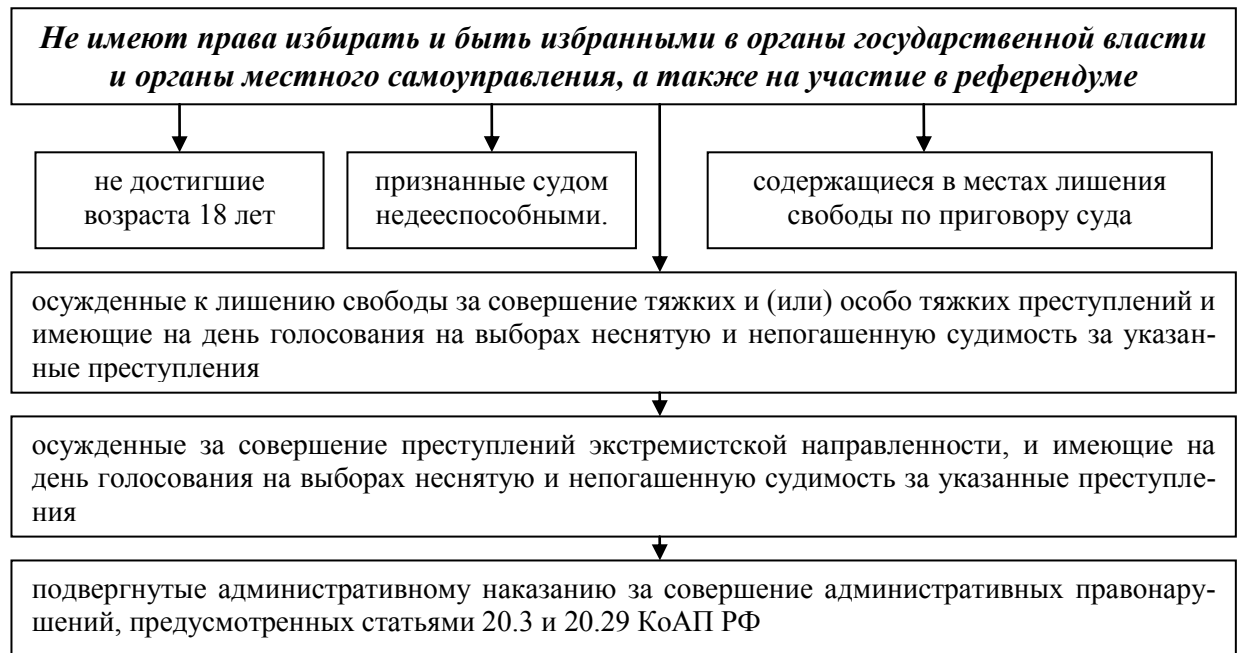
1	2	3
6.	Ст. 14 Федерального закона № 25-ФЗ от 02.03.2007 «О муниципальной службе в Российской Федерации» Нет такой нормы.	Ч. 2.2 ст. 14 Федерального закона № 25-ФЗ от 02.03.2007 «О муниципальной службе в Российской Федерации»: «2.2. Муниципальному служащему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».».
7.	Ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» Нет такой нормы.	Ч. 2.1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: «2.1. Государственный служащий не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Государственный служащий не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.».».

1	2	3
8.	Ч. 2 ст. 2 Федерального закона Российской Федерации от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»: «2. Участие в осуществлении правосудия в качестве присяжных заседателей граждан, включенных в списки кандидатов в присяжные заседатели, является их гражданским долгом.».	Изложить ч. 2 ст. 2 Федерального закона Российской Федерации от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» в следующей редакции: «2. Участие в осуществлении правосудия в качестве присяжных заседателей граждан, включенных в состав коллегии присяжных заседателей и избранных запасными присяжными заседателями, является их гражданским долгом.».

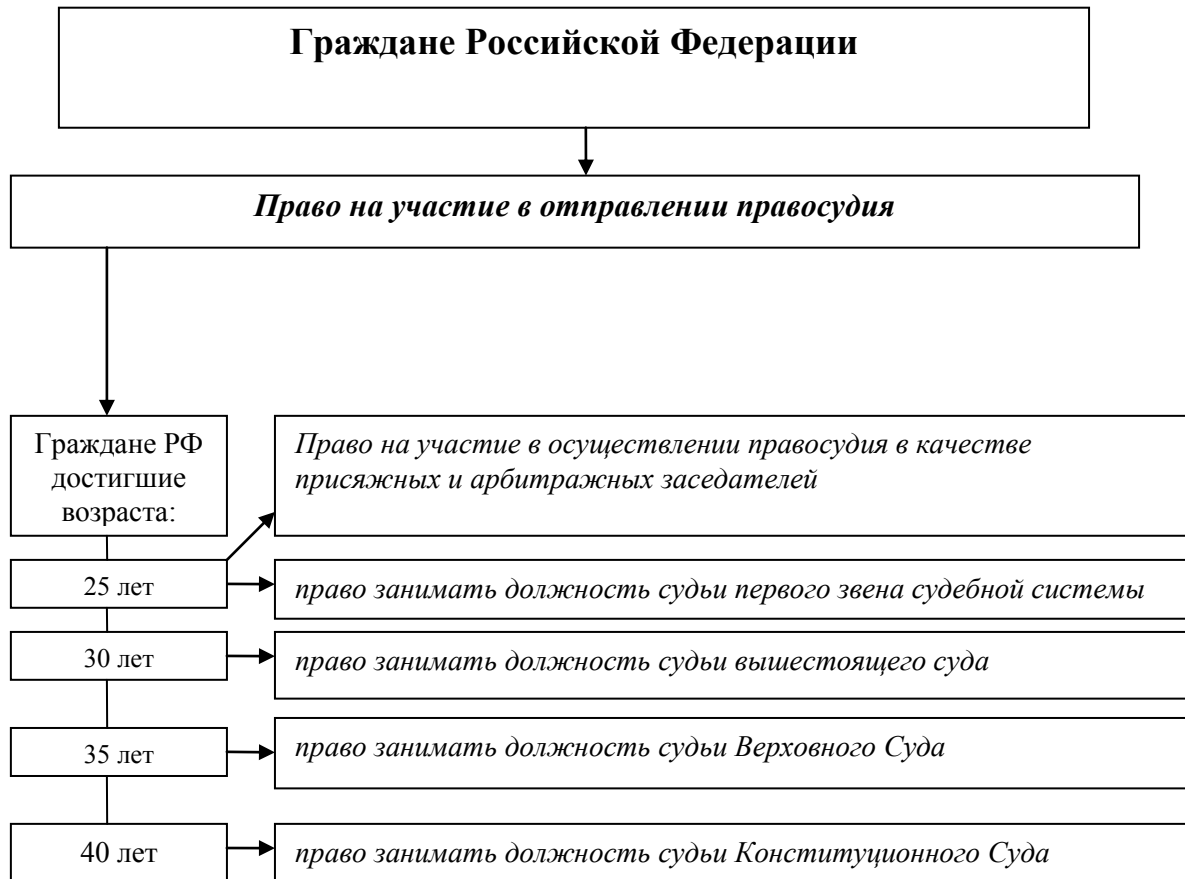
**Требования к субъектам конституционного права
на участие в управлении делами государства:**

I. В сфере избирательного права





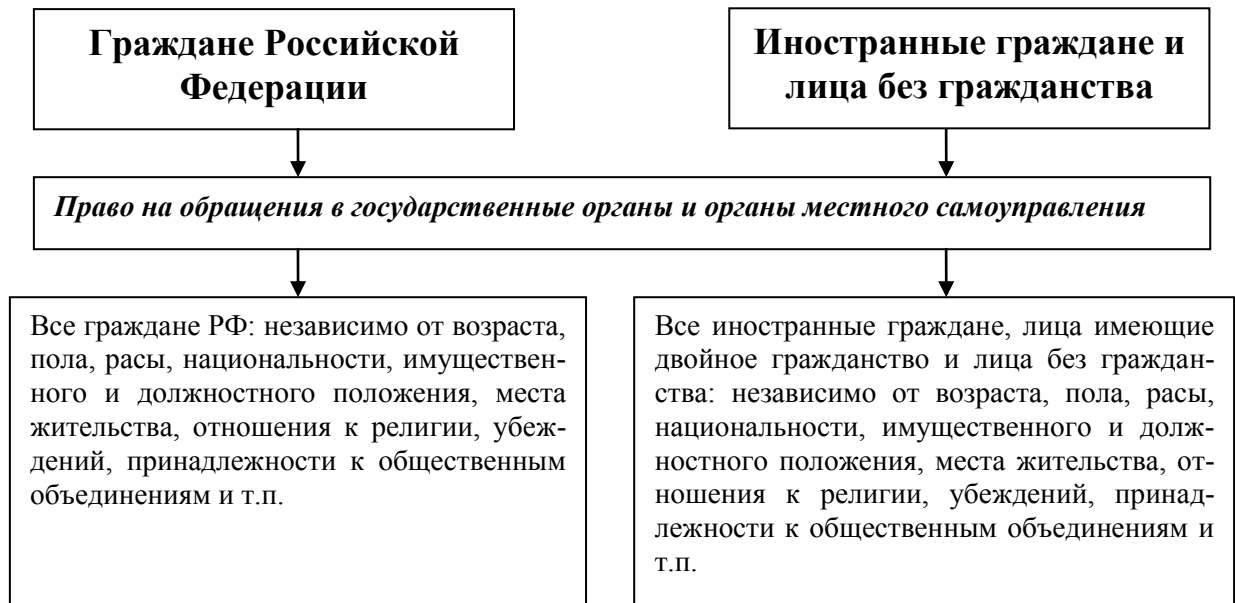
II. В сфере отправления правосудия



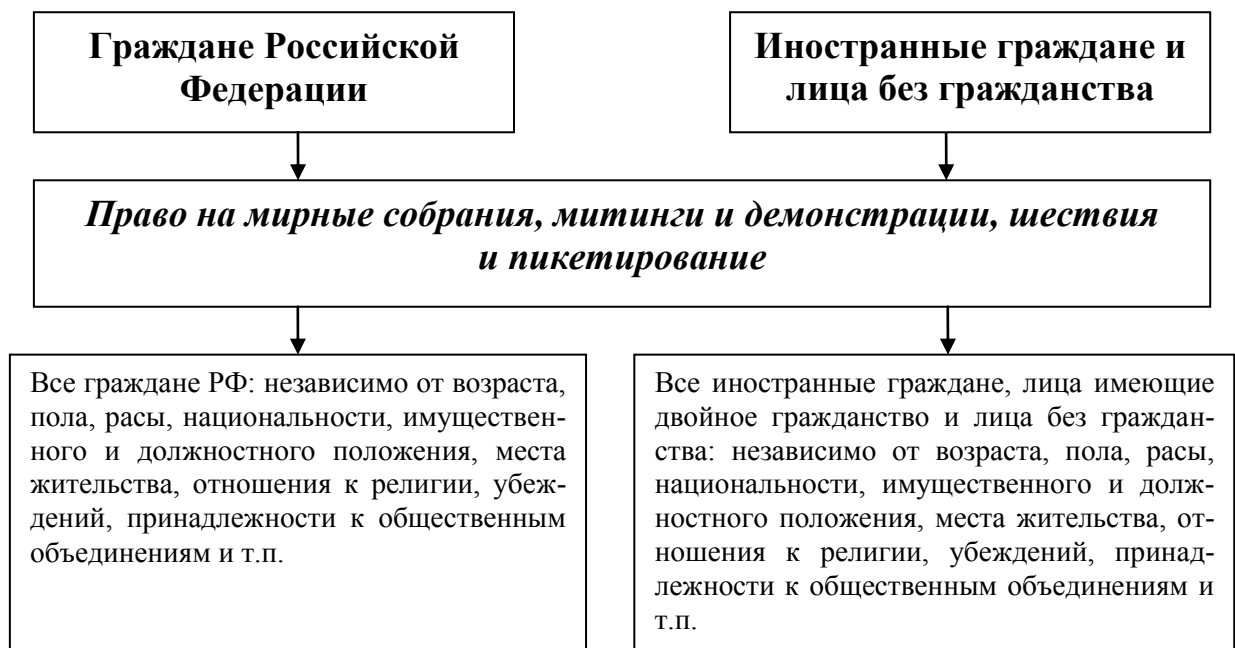
III. В сфере государственной и муниципальной службы



IV. Право на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления



V. Право на мирные собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование



**Соотношение осуществления гражданами права
на участие в управлении делами государства
непосредственно и через своих представителей**



**Динамика
явки избирателей на выборы депутатов
в Государственную Думу РФ**





ЦЕНТР
ПРИКЛАДНЫХ
ИССЛЕДОВАНИЙ И
ПРОГРАММ

ДИНАМИКА ЯВКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ НА ВЫБОРЫ В РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ 14 СЕНТЯБРЯ 2014 ГОДА



Приложение № 7

Сравнение ограничений, связанных с государственной и муниципальной службой

Ограничения, связанные с гражданской службой (ст. 16 ФЗ № 79 от 27.07.2004)	Ограничения, связанные с муниципальной службой (ст. 13 ФЗ № 25 от 02.03.2007)
Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае: 1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; 2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости; 3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным <u>законом</u> тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений; 4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения; 5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; 6) <u>выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;</u> 7) наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;	Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае: 1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; 2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу; 3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений; 4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения; 5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу, или с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; 6) <u>прекращения гражданства Российской Федерации</u>, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе; 7) наличия гражданства иностранного государства (иностранных государств), за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу; 9) непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу; 10) утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами.	8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу; 9) непредставления предусмотренных настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами сведений или представления заведомо недостоверных или неполных сведений при поступлении на муниципальную службу. Ч. 1.1. Гражданин не может быть назначен на должность главы местной администрации по контракту, а муниципальный служащий не может замещать должность главы местной администрации по контракту в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов) с главой муниципального образования. Ч. 2. Гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет - предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.
---	--

Приложение № 8

Сравнение запретов, связанных с государственной и муниципальной службой

Запреты, связанные с гражданской службой (ст. 17 ФЗ № 79 от 27.07.2004)	Запреты, связанные с муниципальной службой (ст. 14 ФЗ № 25 от 02.03.2007)
1. В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается: 1) участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом; 2) замещать должность гражданской службы в случае: а) избрания или назначения на государственную должность, за исключением случая, установленного ч. 2. ст. 6 ФКЗ № 2 «О Правительстве Российской Федерации»; б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления; в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе; 3) осуществлять предпринимательскую деятельность; 4) приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход; 5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами; 6) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное	1. В связи с прохождением муниципальной службы муниципальному служащему запрещается: 1) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией; 2) замещать должность муниципальной службы в случае: а) избрания или назначения на государственную должность РФ либо на государственную должность субъекта РФ, а также в случае назначения на должность государственной службы; б) избрания или назначения на муниципальную должность; в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования; 3) заниматься предпринимательской деятельностью; 4) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено федеральными законами;

вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта РФ и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных ГК РФ. Гражданский служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами РФ;

7) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории РФ за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством РФ, по договоренности государственных органов РФ, государственных органов субъектов РФ или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

8) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

9) разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

10) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вы-

5) получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных ГК РФ;

6) выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования с органами местного самоуправления, избирательными комиссиями других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

7) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество;

8) разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

9) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его

шестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности;

11) принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

12) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

13) использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности;

14) создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур;

15) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора;

16) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ;

должностные обязанности;

10) принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

11) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

12) использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего;

13) создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур;

14) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора;

15) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ;

16) заниматься без письменного разрешения представителя нани-

17) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

2. В случае, если владение гражданским служащим ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, пай в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством РФ.

3. Гражданин после увольнения с гражданской службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

3.1. Гражданин, замещавший должность гражданской службы, включенную в перечень должностей, установленный нормативными правовыми актами РФ, в течение двух лет после увольнения с гражданской службы не вправе без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работу (оказывать данной организации услуги) на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные

мателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

2. Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ. Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

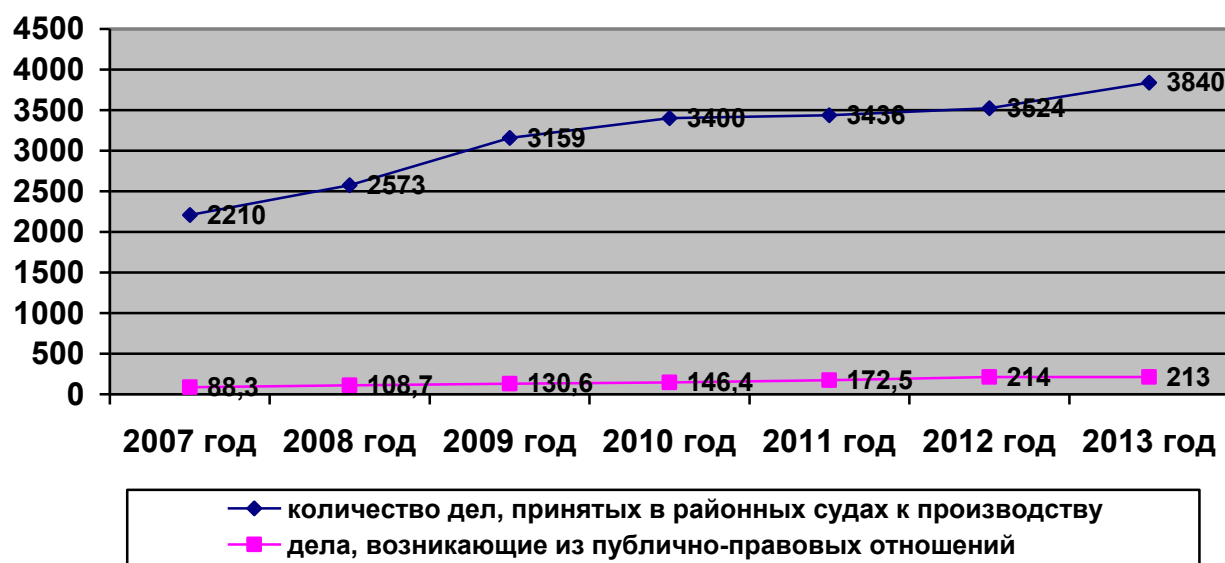
3. Гражданин после увольнения с муниципальной службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

4. Гражданин, замещавший должность муниципальной службы, включенную в перечень должностей, установленный нормативными правовыми актами РФ, в течение двух лет после увольнения с муниципальной службы не вправе замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работу на условиях гражданско-правового договора в случаях,

(служебные) обязанности гражданского служащего. Согласие соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами РФ.	предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности муниципального служащего, без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами РФ.
---	---

**Судебная статистика
по рассмотрению районными судами дел, вытекающих
из публично-правовых отношений¹**

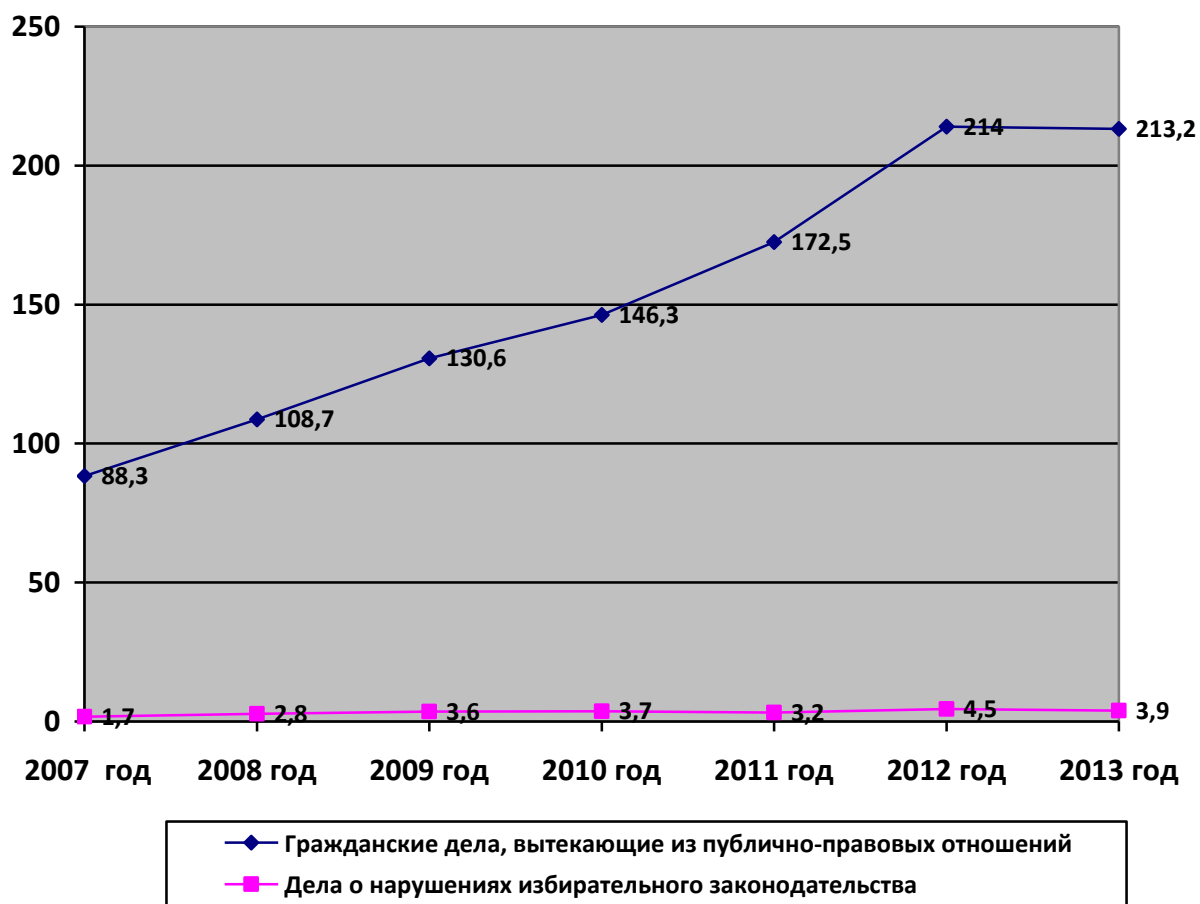
Количество дел в тыс.



Гистограмма 1. Соотношение общего количества гражданских дел, принятых районными судами к производству, и дел, вытекающих из публично-правовых отношений.

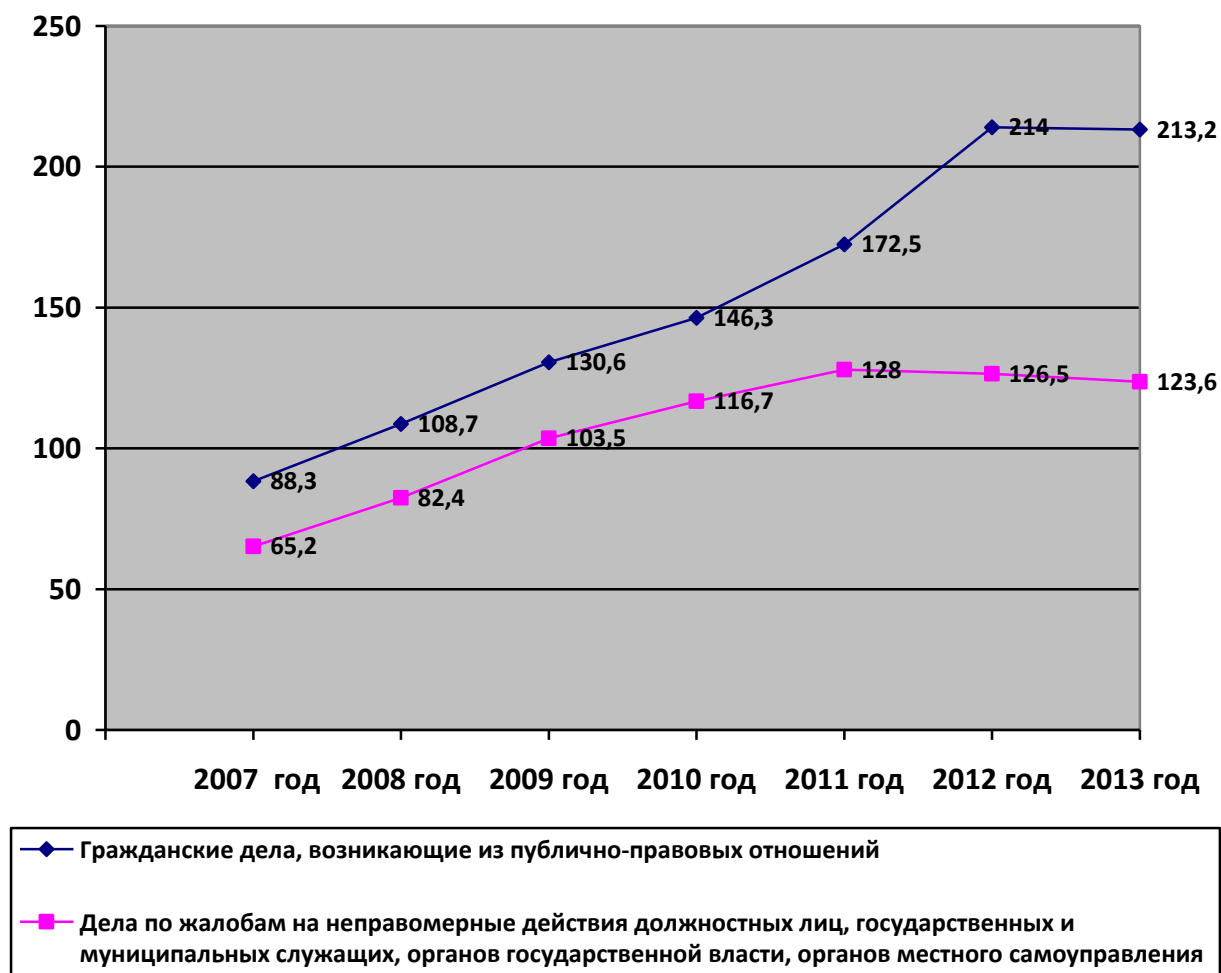
¹ Использованы данные официальной судебной статистики сайта Судебного департамента РФ: Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2008 году // <http://www.cdep.ru/index.php?id=80&item=853> (дата обращения 10.06.2013); Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2009 году // <http://www.cdep.ru/index.php?id=80&item=851> (дата обращения 10.06.2013); Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2010 году // <http://www.cdep.ru/index.php?id=80&item=848> (дата обращения 10.06.2013); Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2011 году // <http://www.cdep.ru/index.php?id=80&item=1239>; Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2012 году // <http://www.cdep.ru/index.php?id=80&item=1911> (дата обращения 10.06.2013); Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2013 году // <http://www.cdep.ru/index.php?id=80&item=2508> (дата обращения 10.06.2013).

Количество дел в тыс.



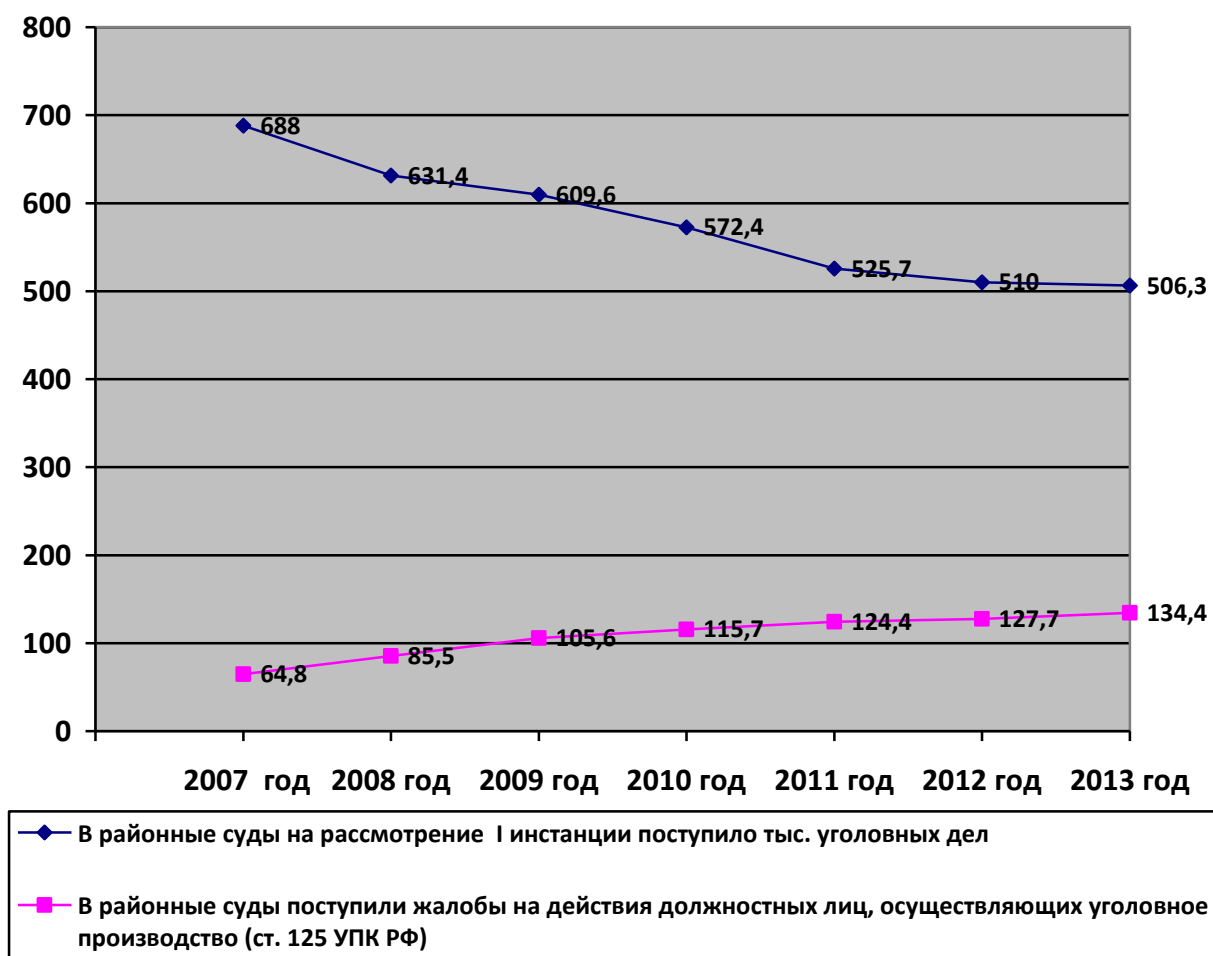
Гистограмма 2. Соотношение количества гражданских дел, вытекающих из публично-правовых отношений, и дел о нарушениях избирательного законодательства.

Количество дел в тыс.



Гистограмма 3. Соотношение количества гражданских дел, вытекающих из публично-правовых отношений, и дел по жалобам на неправомерные действия должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Количество дел в тыс.



Гистограмма 4. Соотношение количества жалоб на действия должностных лиц, осуществляющих уголовное производство (ст. 125 УПК РФ), к общему числу уголовных дел, поступивших в районные суды по первой инстанции.