

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМ. Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

На правах рукописи

ВОЛКОВА Марина Алексеевна

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ
КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ
РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА 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
Липчанская Мария Александровна

Саратов – 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
ГЛАВА I. Общая характеристика права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства	18
1.1. Правовая природа и содержание конституционного права граждан на участие в управлении делами государства	18
1.2. Конституционно-правовые гарантии права на участие в управлении делами государства	44
1.3. Формы участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства посредством политических партий	69
ГЛАВА II. Роль политических партий в части обеспечения конституционного права граждан на участие в управлении делами государства	86
2.1. Понятие политической партии и конституционно-правовое регулирование ее деятельности	86
2.2. Участие политических партий в формировании и деятельности органов государственной власти как средство реализации права граждан на управление делами государства	107
ГЛАВА III. Совершенствование правового регулирования и деятельность политических партий в сфере участия граждан в управлении делами государства	133
3.1. Взаимодействие политических партий с государственными органами и институтами гражданского общества по вопросам участия граждан в управлении делами государства	133
3.2. Перспективы развития российского законодательства о деятельности политических партий в реализации права граждан на участие в управлении делами государства	161
Заключение	180

Библиографический список использованной литературы	183
Приложение 1	206
Приложение 2	208
Приложение 3	210
Приложение 4	211
Приложение 5	213

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Современный этап развития российского общества и государства свидетельствует о последовательном и целенаправленном движении к провозглашенному гражданскому и правовому их статусу. Многие из того, что необходимо сделать для реализации установленной Конституцией Российской Федерации модели конституционного строя страны, ее социального, экономического и политического развития, сделано. Государство установило перспективы стратегического развития, что позволило определить направления его деятельности и основные пути совершенствования механизмов, обеспечивающих эффективность государственной власти.

В частности, формирование политических основ конституционного строя связывается не только с провозглашением широких политических прав и свобод граждан Российской Федерации. Здесь в первую очередь важно создание гарантий их реализации и защиты, стимулирование политической активности граждан и поддержание ее на высоком уровне, модернизация политической системы государства, реальное осуществление принципа политического многообразия, позволяющего в максимальной степени отражать интересы различных социальных групп населения.

Одним из путей достижения политического прогресса является создание действенного механизма реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, являющегося фундаментом демократии, правового государства и народовластия. Условиями эффективности указанного механизма выступают принципы, в числе которых особое место занимают принцип политического плюрализма и принцип непосредственной демократии, а также наличие институциональных субъектов, включенных в систему властеотношений, способных быть важным связующим звеном между публичной властью всех уровней и гражданами. Тем самым обеспечивается целостность политической системы, демократичность государства, реали-

зация правовых возможностей граждан на участие в управлении делами государства.

Законодательство Российской Федерации, регламентирующее вопросы осуществления конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, признает политические партии основным институциональным субъектом, значимость которого продолжает возрастать по мере укрепления гражданского общества и накопления опыта по представлению его интересов в государстве, а также взаимодействия с государством в решении важных проблем общественного развития, удовлетворяющего потребности как публичной власти, так и общества.

Несмотря на существование в России вполне адекватного уровню развития политической системы законодательства о политических партиях, регулирующего их деятельность и устанавливающего основы отношений с иными участниками процесса реализации права граждан на участие в управлении делами государства, взаимной ответственности государства и партий и т.д., на практике остаются проблемы, связанные с необходимостью обеспечения наиболее эффективной деятельности партий в процессе формирования государственной власти и реализацией конституционного права граждан на участие в управлении делами государства посредством политических партий. Основной из них является проблема обеспечения сближения государства, партий и политических интересов многонационального народа, установления тесного взаимодействия политических партий и иных политических субъектов. Это неоднократно указывалось и в официальных выступлениях Президента РФ и в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.

Поэтому качественное на определенный момент времени правовое регулирование сферы осуществления права граждан на участие в управлении делами государства посредством политических партий требует дальнейшей модернизации и совершенствования.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена рядом теоретических и практических аспектов конституционного права граждан на

участие в управлении делами государства, а также деятельностью политических партий как инструмента его реализации. К таковым, в частности, относятся: правовая природа и содержание конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, формы, способы и средства его реализации, практика и проблемы представительства политических партий в органах государственной власти, механизм взаимодействия партий и иных государственных и негосударственных субъектов.

Остается нерешенной проблема активности и эффективности деятельности политических партий на местном уровне, обновления политического состава, привлечения российских граждан к участию в управлении делами государства посредством института политических партий. «Мы должны поддерживать растущее стремление граждан, представителей общественных и профессиональных объединений, политических партий, предпринимательского класса участвовать в жизни страны. В том числе мы должны поддерживать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни»¹.

Указанная политико-правовая позиция Президента РФ, несомненно, служит ориентиром для развития политической сферы и поддержания активности граждан не только на местном уровне, но и в масштабах всей страны. Однако она не исключает дискуссии о роли политических партий в развитии демократии и реализации политических прав и свобод граждан, в том числе и права граждан на участие в управлении делами государства.

Актуальность и значимость диссертационного исследования обусловлены объективной потребностью решения указанных вопросов, необходимостью повышения эффективности реализации права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства в формах, предусмотр-

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года // Российская газета. 2013. 13 дек.

ренных Конституцией Российской Федерации, действующим законодательством о политических партиях и проверенных практикой, выработки новых путей взаимодействия политических партий и иных субъектов политической системы по обеспечению политического развития страны в целом и по реализации указанного конституционного права граждан, а также потребностью в определении наиболее действенных механизмов и средств, способствующих решению рассматриваемых вопросов.

Степень теоретической разработанности темы. Теоретико-методологические основы изучения конституционного права граждан на участие в управлении делами государства отражены в трудах А.С. Автономова, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, В.Е. Гулиева, В.Т. Кабышева, М.А. Липчанской, Е.А. Лукашевой, Н.И. Матузова, А.В. Мицкевича, М.М. Курячей, Э.В. Лядновой, И.Е. Фарбера, Д.М. Чечота, Ф.М. Рудинского и др.

Изучению вопросов народовластия в России как института демократии и принципа организации и деятельности механизма государства, а также реализации политических прав, в том числе права граждан на участие в управлении делами государства, посвящены работы С.А. Авакьяна, Ю.А. Агешина, А.В. Алехичева, М.В. Баглая, Е.Ю. Бархатовой, Н.С. Бондаря, А.А. Гончарова, С.С. Важнова, В.В. Вискуловой, С.В. Володиной, А.Р. Еремина, И.А. Зырянова, В.Т. Кабышева, С.А. Казакова, Е.И. Козловой, В.В. Комаровой, Г.Н. Комковой, О.Е. Кутафина, В.А. Маршаловой, Г.Н. Носковой, В.В. Пылина, А.А. Сергеева, Е.Ю. Суворовой, С.Ю. Фабричного, Б.С. Эбзеева и др.

Проблемы становления и деятельности политических партий получили достаточно широкое освещение как в юридической науке, так и в иных отраслях знания, прежде всего, в политической науке. Особого внимания заслуживают работы С.М. Барамидзе, А.Л. Бураковского, А.Г. Головина, Л.А. Григорьевой, И.П. Егармина, А.Д. Ермакова, М.А. Завгороднего, С.Е. Заславского, В.В. Речицкого, А.В. Теперика, Р.Ю. Хертуева, И.Г. Шаблинского, С.А. Широбокова, И.С. Яценко и др.

Объект диссертационного исследования представлен сферой общественных отношений, возникающих в связи с деятельностью политических партий как конституционно-правового института реализации права граждан на участие в управлении делами государства.

Предметом диссертационной работы являются конституционно-правовые нормы, теоретические положения и практическая деятельность политических партий как конституционно-правового института реализации права граждан на участие в управлении делами государства.

Цель и задачи исследования. Основная *цель* диссертационной работы состоит в комплексном конституционно-правовом исследовании реализации права граждан на участие в управлении делами государства посредством деятельности политических партий, а также разработка предложений по совершенствованию действующего законодательства в этой сфере.

Достижение цели обусловило постановку следующих *задач*:

определить понятие и содержание конституционного права граждан на участие в управлении делами государства;

выявить и раскрыть возможный спектр гарантий права граждан на участие в управлении делами государства посредством института политических партий;

изучить представления о формах и средствах деятельностного компонента общественных систем и на их основе определить формы и способы участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства через деятельность политических партий;

проанализировать правовое регулирование деятельности политических партий в Российской Федерации на современном этапе;

рассмотреть участие политических партий в процессе формирования и деятельности органов государственной власти как средства реализации права граждан на участие в управлении делами государства;

установить полномочия политических партий в формировании и деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти и особенности взаимоотношений с ними;

определить особенности взаимодействия политических партий и институтов гражданского общества по вопросам реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства;

охарактеризовать эффективность взаимодействия политических партий и органов власти различных уровней;

на основе анализа практики взаимодействия политических партий и иных субъектов политической деятельности по вопросам реализации права граждан на участие в управлении делами государства определить возможные пути развития российского законодательства о деятельности политических партий в части реализации права граждан на участие в управлении делами государства.

Методологическая основа исследования. Основным методом, используемым при выполнении работы, является всеобщий метод материалистической диалектики, позволивший рассмотреть деятельность политических партий по реализации права граждан на участие в управлении делами государства в динамике, во взаимосвязи с деятельностью иных институтов политической системы, установить механизм их взаимодействия.

Кроме того, методологическую основу исследования составили средства исторического, системного, сравнительно-правового, формально-юридического подходов познания предмета исследования. Так, исторический метод познания позволил рассмотреть генезис права граждан на участие в управлении делами государства и его реализацию через деятельность политических партий в условиях советского государства и на современном этапе.

Системный подход в изучении предмета исследования применялся при рассмотрении права граждан на участие в управлении делами государства как системы полномочий, а также деятельности политических партий как одного из элементов политической системы общества. Именно этот метод дал

возможность установить связи и взаимодействие политических партий с иными субъектами конституционно-правовых отношений.

Сравнительно-правовой метод использовался для формулирования выводов по рассматриваемым вопросам на основе анализа содержания нормативных актов, принятых в разные временные периоды, а также сравнения конституционно-правового регулирования и практики деятельности политических партий в России и аналогичных институтов за рубежом.

В целях выявления конституционно-правовых форм вовлечения граждан в управление делами государства и форм участия политических партий в государственном строительстве применялся формально-юридический метод.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, подзаконные нормативно-правовые акты, в том числе указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации.

Эмпирической основой исследования послужили акты толкования высших судов России, решения Конституционного Суда Российской Федерации, решения судебных органов по конкретным делам, статистические данные, размещенные на официальных сайтах государственных органов, а также результаты контент-анализа публикаций в средствах массовой информации.

Научная новизна диссертационной работы обусловлена тем, что в ней на основе применения современной научной методологии проведено комплексное исследование проблемы реализации права граждан на участие в управлении делами государства посредством политических партий.

Дополнены и уточнены существующие в науке конституционного права определение и содержание права граждан на участие в управлении делами государства, форм и средств его реализации, места и роли политических партий в механизме реализации указанного конституционного права, организационно-правовых форм взаимодействия политических партий с государственными и негосударственными субъектами политической системы.

Аргументирован авторский подход к типологии организационно-правовых форм взаимодействия политических партий с государственными и негосударственными субъектами политической системы.

Выявлены дополнительные способы и средства реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства через деятельность политических партий. Доказано, что основные проблемы в сфере осуществления права граждан на участие в управлении делами государства могут быть решены с помощью продуманных направлений взаимодействия субъектов политической системы, базирующегося на четких принципах такого взаимодействия, предложенных в исследовании.

Определены основные направления и выработаны предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего деятельность политических партий в целях повышения уровня демократии и возможностей граждан участвовать в управлении делами государства.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие положения, являющиеся новыми или содержащими элементы новизны:

1. Право граждан на участие в управлении делами государства имеет двойственную природу. С одной стороны, это совокупность юридических норм, выступающих частью конституционно-правового института народо-властия. С другой стороны, конституционное право граждан на участие в управлении делами государства представляет собой гарантированную Конституцией Российской Федерации и законодательством совокупность юридических возможностей вовлечения граждан в процесс организации и осуществления государственной власти в целях повышения эффективности работы государственного механизма, оказания влияния на процесс принятия и содержание государственных решений.

2. Реализация права граждан на участие в управлении делами государства обеспечивается рядом общих и специальных гарантий, под которыми предлагается понимать закрепленную в Конституции и законодательстве

Российской Федерации совокупность условий, факторов и средств, представленную институтами политической организации общества и государства, а также процедурами вовлечения политических партий и граждан в процесс управления делами государства как непосредственно, так и через представителей.

3. Реализация права на участие в управлении делами государства возможна при учете трех взаимосвязанных форм: формы демократии, формы реализации права, формы деятельности политических партий. Их системное взаимодействие свидетельствует о доминировании первой из них, определяющей влияние на весь процесс реализации указанного права и формы деятельности политических партий.

4. Конституционно-правовыми формами деятельности политических партий являются учредительная (создание региональных, муниципальных и первичных отделений партии, учреждение издательств, информационных агентств, полиграфических предприятий, средств массовой информации); непосредственного участия в управлении делами государства (участие в выборах и референдумах, организация и проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирования и иных публичных мероприятий; участие в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления); правозащитная (защита своих права и представление законных интересов своих членов), контрольная.

5. Под формой участия граждан в управлении делами государства предлагается понимать совокупность внешне однородных действий, реализуемых на основе способов и средств, предусмотренных законодательством и направленных на реализацию конституционного права граждан на участие в управлении делами государства.

Реализация рассматриваемого конституционного права с участием политических партий осуществляется в форме опосредованной демократии; в форме использования и применения путем определенной совокупности однородных действий политических партий, зависящей от конкретной ситуации.

Деятельность политических партий в механизме реализации права граждан на участие в управлении делами государства представляет собой средство реализации этого права граждан, а не форму, что подтверждается результатом анализа действующего законодательства.

6. Отстаивается позиция о нецелесообразности формально-юридического закрепления всей совокупности форм участия политических партий в государственной и общественной жизни. Полагаем, что такой шаг ограничит возможности партий в сфере реализации права граждан на участие в управлении делами государства и может привести к возникновению коллизий или иного несоответствия с указанными в Конституции Российской Федерации формами участия граждан в управлении делами государства.

7. Деятельность политических партий на современном этапе развития отношений, складывающихся между обществом, государством и личностью, должна быть подчинена принципу приоритета интересов избирателей, который должен найти отражение в ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О политических партиях», в связи с чем предлагается следующая редакция данной нормы: «Деятельность политических партий основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности, гласности и приоритета интересов избирателей. Политические партии свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, за исключением ограничений, установленных настоящим Федеральным законом».

8. Принципу приоритета интересов избирателей не соответствует запрещающее предписание закона о выдвижении кандидатом в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, лиц, являющихся членами других политических партий, которое выступает ограничением возможностей политических партий в сфере обеспечения реализации права граждан на участие в управлении делами государства.

9. В целях совершенствования взаимодействия публичной власти и общества предлагается расширить возможности участия политических партий, не представленных в органах власти федерального и регионального уровней,

в заседаниях местных органов власти, без права голоса, но с правом вносить предложения об изменении повестки дня, и высказывать мнение по обсуждаемым вопросам, с последующим отражением в протоколах заседаний.

10. Существенным недостатком действующего законодательства о политических партиях является отсутствие в нем регламентации основ взаимодействия политических партий и иных субъектов политической деятельности в деле обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства. Статья 10 Федерального закона «О политических партиях» посвящена принципам выстраивания отношений политической партии с государством.

Обосновывается необходимость формализовать принципы взаимодействия политических партий с иными государственными и негосударственными субъектами политической системы, уровни и сферы совместной деятельности, организационно-правовые формы взаимодействия. В связи с этим предлагается дополнить Федеральный закон «О политических партиях» статьей следующего содержания: **«Статья 10¹. Взаимодействие политических партий и иных субъектов политической деятельности.**

1) В процессе деятельности в целях достижения социальных и политических целей, обеспечения реализации политических прав и свобод граждан Российской Федерации политические партии осуществляют совместные мероприятия (взаимодействие) с институтами публичной власти и негосударственными субъектами политической системы.

2) Взаимодействие политических партий и органов публичной власти осуществляется на федеральном, региональном, муниципальном уровнях в политической, экономической, социально-культурной сферах на основании законодательства Российской Федерации, законодательства субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления. Формами такого взаимодействия могут быть совместные действия, конференции, встречи, «круглые столы», общественные и совещательные структуры при органах власти и иные.

3) Взаимодействие политических партий, государства и иных негосударственных институтов осуществляется на основании принципов сбалансированности интересов, диалогичности взаимодействия, наибольшего представительства, нейтралитета, взаимного информирования.

4) Пределы осуществления взаимодействия политических партий, государства и негосударственных субъектов устанавливаются законодательством».

11. Для повышения эффективности деятельности политических партий по обеспечению права граждан на участие в управлении делами государства предлагается внести изменение в п. 1 ст. 27 Федерального закона «О политических партиях», дополнив ее обязанностью политических партий проводить работу по информированию населения и популяризации форм участия граждан в управлении делами государства посредством политической партии, ее региональных отделений. Одним из возможных вариантов реализации такой обязанности является размещение на официальном сайте политической партии отчета о проделанной работе за тот или иной промежуток времени.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическое значение проведенного исследования состоит в углублении и дополнении знаний в сфере реализации прав и свобод человека и гражданина, форм и средств осуществления права граждан на участие в управлении делами государства, деятельности политических партий в качестве основного института опосредованной демократии, принципов их взаимодействия с другими субъектами политической системы для решения вопросов обеспечения реализации прав граждан участвовать в управлении делами государства, обосновании направлений повышения эффективности деятельности политических партий на различных уровнях публичной власти и совершенствования законодательства о политических партиях.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в возможности использования полученных результатов в практике совершенствования механизма реализации политических прав и, в частности, права граждан на участие в управлении делами государства, повышения политиче-

ской активности граждан, обеспечения основ конституционной демократии. Выводы диссертационного исследования имеют значение для правотворческих органов в процессе разработки направлений совершенствования действующего законодательства о политических партиях, а также принятия политических решений, связанных с обеспечением права граждан на участие в управлении делами государства.

Положения диссертации могут быть использованы при разработке учебных пособий и рабочих программ по конституционному праву России, конституционному праву зарубежных стран, избирательному праву и процессу, а также ряда спецкурсов.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения и выводы, сформулированные в работе, обсуждались на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского, отражены в публикациях автора, выступлениях на научных конференциях. Результаты диссертационного исследования были представлены на конференциях различного уровня: Всероссийской научно-практической конференции студентов и аспирантов «Актуальные проблемы правового и политического развития России» (г. Саратов, 19 апреля 2013 г.); VI Международной научно-практической конференции «Политико-правовые технологии разрешения конфликтных ситуаций между властью, общественными организациями и СМИ» (г. Саратов, СГУ, 1–2 июля 2013 г.); Международной научно-практической конференции «Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы», организованной юридическим факультетом МГУ, Московским государственным юридическим университетом им. О.Е. Кутафина (г. Москва, 26–28 ноября 2013 г.); V Международном Конституционном Форуме, посвященном 20-летию принятия Конституции Российской Федерации «Конституция в эпоху глобализации» (г. Саратов, 17 декабря 2013 г.); VII Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей «Актуальные проблемы правового и политического развития России» (г.

Саратов, 18 апреля 2014 г.); VII Международной научно-практической конференции «Политико-правовые проблемы взаимодействия муниципальных образований с различными уровнями власти», посвященной 150-летию земской реформы и 20-летию Саратовской областной Думы (г. Саратов, 1–2 июля 2014 г.); VI Международном Конституционном Форуме, посвященном 105-летию Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского «Конституционные проблемы народовластия в современном мире (г. Саратов, 12 декабря 2014 г.); I Международной (заочной) научно-практической конференции «Современные тенденции развития науки и технологий» (г. Белгород, 30 апреля 2015 г.).

Кроме этого, в ходе исследования сделаны практические рекомендации в форме предложений об изменении действующего законодательства о политических партиях и политической системе, которые были направлены в Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, оцененные им как полезные и заслуживающие внимания.

По теме диссертационного исследования опубликовано 13 научных статей общим объемом 4,4 п.л., в том числе пять статей объемом 2,3 п.л. — в российских рецензируемых научных журналах, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Структура диссертации обусловлена ее темой и содержанием. Работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографического списка использованной литературы и пяти приложений.

ГЛАВА I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА

1.1. Правовая природа и содержание конституционного права граждан на участие в управлении делами государства

Одной из социально-политических ценностей, пришедших из практики организации государственного управления прошлого и продолжающих развиваться, наполняясь новым содержанием и требованиями, является демократическое государство. Эта форма публичной организации власти имеет в основе своего формирования и эволюционирования комплекс принципов и средств, которые одновременно составляют инструментальную базу для определения степени демократичности того или иного государства.

Традиционно фундаментом демократии, ее проявлением признается отношение к человеку как к высшей ценности, закрепление, гарантирование и обеспечение широкого спектра прав и свобод человека и гражданина, а также возможности реального участия граждан в осуществлении государственного управления и контроля над деятельностью органов государственной власти. В основных законах современных государств отражены положения, непосредственно связанные с началами демократии. Так, в Конституции РФ нашли закрепление все указанные выше моменты, в том числе установлено право граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Ни у кого не вызывает сомнения, что закрепление этого права и тесно связанных с ним иных правовых возможностей граждан Российской Федерации в области осуществления государственной власти и решения стоящих перед обществом в целом и государством задач есть проявления народовластия, народного суверенитета и демократии.

Важность юридического оформления участия граждан в управлении делами государства и рассмотрение его в качестве одного из требований и критериев правового государства подчеркивалась многими исследователями прошлого и настоящего как в отечественной, так и зарубежной юриспруденции. В частности, изучению были подвергнуты связанные с реализацией и обеспечением участия граждан в государственном управлении такие конституционные права, как право на референдум, право на участие в отправлении правосудия, право на равный доступ к государственной службе и иные. Несколько позднее комплексному научному анализу на уровне кандидатских и докторских исследований подверглось и само право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства¹. Одной из последних работ по рассматриваемой тематике является кандидатская диссертация М.С. Зайцева².

Справедливости ради следует отметить, что интерес к указанному конституционному праву возник гораздо раньше становления и существования современной российской государственности. В советской юридической науке имелись результаты исследований по этому вопросу³. Тем не менее, в условиях действия Конституции РФ рассматриваемое право приобрело иное звучание, значение и потребовало пересмотра некоторых положений и исследования новых граней.

Прежде чем приступить к решению задачи по определению природы конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, его содержания и места в системе конституционных прав граждан, счи-

¹ См.: *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. Саратов, 2006; *Липчанская М.А.* Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012; *Широбоков С.А.* Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2011.

² См.: *Зайцев М.С.* Конституционное право граждан на участие в управлении делами государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015.

³ См.: *Речицкий В.В.* Конституционные гарантии права граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1983.

таем, необходимым проследить этапы его формирования и проанализировать взгляды на него представителей государственно-правовой мысли различных эпох, чтобы историко-правовое исследование смогло приблизить нас к логическому выводу о природе рассматриваемого права.

Позиционирование права на участие граждан в управлении делами государства в качестве «современного», возникновение которого связано с реализацией идеи правового государства, нашедшего свое выражение в конституционных актах государств новейшей истории, считаем не совсем верным по причине того, что так или иначе оно присутствовало в практике государственного управления задолго до появления упомянутой формы права — конституции.

Так, исследования, проводимые в рамках истории государства и права зарубежных стран, свидетельствуют, что в условиях демократических республик и аристократического правления в эпоху Античности народ принимал активное участие в управлении и принятии решений государственного масштаба. Существовали соответствующие органы народного представительства, где народ мог выразить свою волю по тому или иному вопросу.

О значении участия граждан в управлении делами государства говорится в трудах Платона, Аристотеля, Цицерона, которые, решая вопрос об устройстве «идеального» государства, не могли не коснуться и этой проблемы. Однако приписывать им излишнюю демократичность и приверженность к народному управлению не стоит, ибо это не соответствует содержанию их идей, которые в большей части своей посвящены организации высших органов управления с точки зрения принадлежности государственной власти¹. Народ же в работах указанных мыслителей позиционируется не как управленец, а как субъект, имеющий возможность при определенных режимах избирать правителей и формировать высшие органы власти. Дальше ни Платон, ни Аристотель не идут.

¹ См.: История политических и правовых учений: учебник / под ред. И.Ю. Козлихина. СПб., 2007. С. 31–75.

Наиболее оформленный вид идея «народного» управления, участия граждан в управлении делами государства приобрела в Новое время, в период буржуазных революций, формирования идеи правового государства и т.д. И в отечественной истории государства и права, взаимоотношений публичной власти и народа (граждан) также наличествует практика демократического управления, представленного практически во всех русских княжествах. Она была основана на нормах обычного права славян, позволяющих им активно участвовать в государственном и общественном управлении.

Существуют исторические свидетельства того, что народовластие в России имеет глубокие корни, основанные на обычаях славянских народов. Так, хронист Прокопий Кесарийский, живший в эпоху императора Юстиниана, писал: «...Эти племена, славяне и анты, не управляются одним человеком, но издревле живут в народоправстве...»¹. Средствами такого участия выступали вече, сходы, народные советы, «круги», земские соборы, народные собрания общины, дворянские советы и т.п. Некоторые формы и процедуры участия подданных в управлении делами государства нашли закрепление в законодательных актах времен абсолютной монархии в России². Однако пристальное внимание им и анализу отдаленной практики этого демократического института, к сожалению, уделить невозможно. А вот на подобной практике в условиях советского государства, считаем, необходимо остановиться подробнее.

В первой советской Конституции 1918 г. среди политических прав, к которым относится и рассматриваемое, закреплялись избирательные права, предоставляемые гражданам пролетарского и трудового, крестьянского происхождения (ст. 64), а также свобода собраний, шествий и митингов (ст. 15). Иные известные ныне конституционные возможности граждан политической

¹ Цит. по: *Еремян В.В.* Муниципальная история России. Древняя Русь (от общины-рода к общине-государству): учебное пособие. М., 2005. С. 24.

² Подробнее об этом см.: *Зенин С.С.* История развития форм участия населения в управлении общественными и государственными делами в России X – начала XX века // История государства и права. 2012. № 5. С. 15–18.

природы в Основном Законе молодой Советской республики не оговаривались¹.

Конституция СССР 1924 г. была порождена необходимостью отразить образование нового государства — СССР и состояла из глав, посвященных организации государственных органов и власти в Союзе и союзных республиках. Она не содержала указание на отдельные права гражданско-политического характера, поскольку цели ее принятия были обусловлены историко-политической ситуацией².

Конституция СССР 1936 г. закрепляла еще один институт политического участия граждан в управлении — референдум, который понимался как «всенародный опрос» и носил сугубо рекомендательный характер (ст. 49)³.

Анализ содержания советских конституций свидетельствует, что возможность участия граждан в управлении государственными делами не представляло собой нечто целое и комплексное, а состояло из отдельных элементов. Именно этот факт позволил В.В. Речицкому⁴ сделать вывод о том, что оно было притязанием морально-этического характера, фактическим социальным состоянием, но не более.

Помимо отмеченных выше политических прав, в Конституции СССР 1977 г., взявшей за основу идею общенародного государства, в котором воплощается подлинная общенародная демократия, право граждан участвовать в управлении государственными и общественными делами находит свою непосредственную формализацию (ч. 1 ст. 48), кроме него, закреплялись и такие права, как право вносить в государственные органы предложения по

¹ См.: Конституция РСФСР 1918 года. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1918.htm#13> (дата обращения: 15.04.2013).

² См.: Конституция СССР 1924 года. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1924.htm#1> (дата обращения: 15.04.2013).

³ См.: Конституция СССР 1936 года. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm> (дата обращения: 15.04.2013).

⁴ См.: Речицкий В.В. Указ. раб. С. 6.

улучшению их работы (ст. 49), право критиковать и обжаловать решения государственных органов и должностных лиц (ст. 58)¹.

Однако авторы, занимающиеся изучением природы политических прав граждан, предоставленных советскими конституциями, неоднократно и единодушно указывали на их декларированность, нереалистичность, отсутствие механизма реализации, а зачастую логики их закрепления в конституциях, детализации и продолжения в текущем законодательстве. Так произошло, например, с правом критиковать действия и решения государственных органов и должностных лиц. Дело в том, что уголовное законодательство того времени содержало статью, закреплявшую норму, запрещающую антисоветскую агитацию и пропаганду. Известно, что при широких возможностях юридического формализма, что называется, «под статью» можно было подвести любое несогласие, любую критическую оценку решений и действий государства и его служащих.

Конституция РФ 1993 г., определившая общие, но в то же время четкие и важные ориентиры развития общества, государства и личности, провозгласившая народный суверенитет и обозначившая приверженность к международным стандартам в сфере построения отношений между государством и обществом в целом, между государством и гражданами, отводит и обществу, и гражданам далеко не последнюю роль в генезисе государства на ближайшую перспективу.

Признание в качестве доминирующей платформы, в соответствии с которой общество и государство являются равноправными партнерами со взаимными обязательствами и ответственностью, а свободная личность — важнейшая часть общества, обладающая широкими правами и свободами в правовом демократическом государстве, дающими ей возможности реализовать себя в различных сферах, оказывая влияние и на общество, и на государство, обусловило и признание исключительной важности этих субъектов в деле

¹ См.: Конституция СССР 1977 года. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm> (дата обращения: 15.04.2013).

построения эффективного и действенного государства. В Конституции РФ отражены положения, закрепляющие прямо или косвенно указанное выше (ст. 2, 3, 7, 12, 17, 24, 29, 30 и др.). В ст. 32 установлено право, являющееся предметом нашего исследования — право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства. Утверждение роли граждан и гражданского общества в процессе становления институтов демократии и правового государства находит подтверждение и в иных документах программного характера, определяющих ближайшую перспективу развития государства. Так, например, в посланиях Президента РФ неоднократно отмечалась значимость для демократического государства «...доверять все большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам...»¹, учитывать как можно в большем объеме мнение граждан Российской Федерации, что является обязанностью демократического государства².

Итак, право граждан на управление делами государства имеет длительную историю. Начиная с государств Античности, оно играло важную роль в определении правового статуса граждан и позволяло влиять на деятельность органов управления, отражалось в нормативных документах как дореволюционной, так и советской эпох существования отечественного государства и права, и являлось в определенном смысле традиционным для государственно-правовой практики России.

Вопрос об определении природы, содержания и дефиниции права граждан на участие в управлении делами представляет, на наш взгляд, самостоятельную проблему, требующую особого внимания и изучения, теоретического и практического анализа. Вполне возможно, что точно и определенно сформулировать позицию по ней не удастся, однако без этого двигаться дальше в нашем исследовании будет сложно и бессмысленно.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 нояб.

² См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 нояб.

Отношение к указанному конституционному праву в плане его теоретических трактовок неоднозначно. Для того чтобы продемонстрировать это утверждение, приведем несколько точек зрения и подвергнем их тщательному анализу с тем, чтобы либо согласиться с одной из них, либо синтезировать их и сформировать своего рода эмерджентную позицию, либо опровергнуть все и предложить иную, не имеющую общего ни с одной из них.

1. *Конституционное право граждан на участие в управлении делами государства — основное, данное гражданину от рождения право, являющееся предпосылкой возникновения правоотношений в конкретной сфере*¹.

В этой трактовке права есть несколько, на наш взгляд, ошибок, в том числе и теоретического характера, которые не могут позволить согласиться с ней в полной мере. Во-первых, общей теорией права достаточно полно и подробно на основе обобщения данных отраслевых юридических наук разработан вопрос о правоотношениях и предпосылках их возникновения. Правовые отношения появляются вследствие действия особых факторов, именуемых предпосылками возникновения правоотношений, которые могут быть различной природы, не только юридической. Поэтому их принято делить на общие (наличие двух и более субъектов, общего интереса) и на специально-юридические (норма права, правосубъектность, юридический факт, который может быть простым и сложным). Как видно, право не признается предпосылкой возникновения правоотношений. Оно может быть реализовано только в рамках правоотношений, возникающих в различных сферах на основании разных предпосылок.

Во-вторых, считаем, что право можно было бы рассматривать в качестве предпосылки возникновения правоотношений, если бы речь шла о праве объективном, выраженном в правовой норме, выступающей юридической предпосылкой. Однако авторы не говорят на этот счет ровно ничего, а потому во-

¹ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2004.

прос о том, что есть право граждан на участие в управлении делами государства в рамках представленной позиции, остается без ответа.

2. Конституционное право граждан на участие в управлении делами государства — совокупность принципов и правовых норм, регулирующих определенный процесс, складывающийся из обусловленных действий гражданина, раскрывающих его личные возможности¹.

Здесь понимание рассматриваемого права через совокупность принципов и правовых норм, регламентирующих определенный блок отношений, указывает на то, что оно есть не что иное, как структурное образование в отрасли права (в данном случае конституционного права), представляющее собой либо институт, либо субинститут в зависимости от объема тех самых процессов и действий, подвергаемых правовому воздействию со стороны его норм. Казалось бы, что в данном случае исследуемое право получает объективную природу, что становится понятным, и нам остается или принимать это, или не соглашаться.

Однако простота на этом и заканчивается, поскольку сам автор изложенной трактовки несколько широко, неопределенно, а потому «нетрадиционно» трактует юридический институт, называя им право граждан на участие в управлении делами государства: «...Юридический институт, состоящий из обусловленных процедур, складывающихся из совокупности установленных правовых приемов, способов, методик, позволяющий индивиду максимально реализовать свой законный интерес, используя при этом личные возможности»². Далее предлагается понимать право как конституционный принцип и комплекс организационных форм и способов реального участия граждан и их коллективов в управлении государством³.

С этой позицией сложно согласиться хотя бы потому, что по существу совокупность процедурных моментов, приемов, способов, методик и форм, направленных на реализацию права или интереса, представляет собой не са-

¹ См.: Широбоков С.А. Указ. раб. С. 11–12.

² См.: Широбоков С.А. Указ. раб. С. 12.

³ См.: Там же.

мо право, а механизм его реализации. Поэтому сделать какой-либо однозначный вывод о праве граждан на участие в управлении делами государства и более или менее точно указать на его природу в рамках этой точки зрения представляется затруднительным. Такой широкий взгляд на решаемую нами проблему делает ее еще более запутанной.

3. Конституционное право граждан на участие в управлении делами государства «выступает как комплексное и реализуется через осуществление гражданами ряда самостоятельных субъективных прав»¹.

Такое понимание исследуемого права является более распространенным и поддерживается другими авторами. Так, сравнительно-правовое исследование этого права в Российской Федерации и Республике Казахстан позволило М.Т. Габдуалиеву сформулировать дефиницию, согласно которой его следует понимать как «предоставленные конституционными нормами и действующим законодательством вид и меру возможного поведения гражданина (совместно с другими гражданами) по управлению делами государства с использованием предусмотренных законодательством форм своего участия в публичной деятельности, включающей предоставление этого права и возможности его реализации»².

В отношении приведенного определения следует отметить, что в данном случае право имеет субъективный характер и трактуется через основные характеристики субъективного права — вид и меру возможного поведения. Однако неточность его формулировки заключается в не совсем корректном обращении с понятием «формы участия». Дело в том, что они (формы) не выступают инструментальной составляющей деятельности, а потому их нельзя использовать при осуществлении чего-либо, в данном случае конституционного права. Форма — лишь внешнее проявление этой деятельности.

¹ Липчанская М.А., Тихон Е.А. Участие граждан в управлении делами государства в системе исполнительной власти в качестве членов экспертных и общественных органов // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 25.

² Габдуалиев М.Т. Указ. раб. С. 10.

Правильнее было бы говорить о том, что право граждан реализуется всеми дозволенными законодательством способами в предусмотренных им формах.

Наконец, еще один вариант понимания рассматриваемого права как универсального института законодательства, рассчитанного на реализацию активности и творческого начала личности в сфере политического управления обществом путем использования полномочий политического характера, также является нечетким и противоречивым¹.

На наш взгляд, в данном случае автор несколько вольно подходит к использованию категорий «форма» и «содержание». Право является элементом содержания, а его понимают как элемент формы — институт законодательства.

Это не так бросалось бы в глаза, если бы чуть ранее не было указано на то, что природа данного права может быть понята, если рассматривать его как право субъективное. Получается, что право — совокупность установленных законом правомочий, но являющееся формой своего же закрепления. Право выражается через само себя, право есть форма права. Такое положение не может быть признано нами верным.

Более того, дальше мысль автора развивается в следующем направлении, которое также не соответствует тому, что было сказано ранее. В частности, субъективное право (*являющееся формой права — институтом законодательства*) может быть реализовано в отношениях двух типов: «личность — общество» и «государство — гражданин». В первом случае, право на участие в управлении выступает как общее, относящееся к историческому социальному типу человека, а во втором — как конкретное субъективное право гражданина государства².

В связи с этим возникает два вполне обоснованных вопроса:

а) могут ли отношения «личность — общество» развиваться без участия государства и можно ли о них говорить как о форме реализации права на участие *в управлении делами государства?*

¹ См.: Речицкий В.В. Указ. раб. С. 7.

² См.: Там же. С. 8.

б) какова природа этого права в этих отношениях, если во втором типе реализуется исключительно субъективное право в чистом виде?

Ответы на эти вопросы найти, оказывается, весьма трудно и сориентироваться в том, какова же природа права на участие в управлении государственными делами, также представляется нелегким делом.

Думается, решать задачу о природе рассматриваемого права необходимо начинать с постановки вопроса о природе всех прав, отраженных в Основном Законе РФ.

Рассуждения о природе конституционных прав были связаны также с использованием в конституциях понятий «права человека», «права гражданина», что порождало определенные вопросы, от решения которых зависело дальнейшее движение в направлении изучения основного блока аспектов конституционного права как науки — конституционных прав. Разграничения приведенных понятий и одновременно определением природы конституционных прав занимались видные конституционалисты: И.Е. Фарбер, В.Е. Гулиев, Е.А. Лукашева, Л.Д. Воеводин, В.Т. Кабышев, Ф.М. Рудинский, Б.С. Эбзеев и др.¹

В 70–80-е гг. прошлого века в юридической науке вообще и в науке конституционного права в частности указанная проблема оставалась дискуссионной, и по поводу природы конституционных прав и обязанностей не было единого мнения. В частности, указывалось, что права, закрепленные в конституции и других нормативных актах, не могут являться субъективными. Они выступают элементами содержания правоспособности и только после наступления юридических фактов, при возникновении конкретных правоотношений приобретают качества субъективных².

¹ См., например: *Фарбер И.Е.* Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов, 1974; *Гулиев В.Е., Рудинский Ф.М.* Демократия и достоинство личности. М., 1983; *Воеводин Л.Д.* Свобода личности и правовое положение граждан в советском общественном государстве. М., 1963.

² См. об этом, например: *Матузов Н.И.* Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 85.

Однако в настоящее время ситуация изменилась во многом благодаря работам и исследованиям Н.И. Матузова¹, который пришел к выводу о субъективном характере конституционных прав. Аргументация этой позиции звучит так: несубъективные права — это те, которые будто бы не принадлежат субъектам и независимы от них. Под эту категорию подпадают самые важные конституционные права, чем умалается их значение и вместе с тем роль личности как их носителя. Потому все права граждан государства, которые приобретаются ими в конкретных правоотношениях и которые закреплены за ними в Основном Законе государства, «...независимо от способа возникновения, форм осуществления, степени общности, социальной значимости, видов, категорий, и иных особенностей, являются субъективными»².

Эта позиция поддерживается и Н.В. Витруком, который, соглашаясь с Н.И. Матузовым, отмечает, что субъективным правом является все то, что вытекает для лица из правовых норм и что характеризует его как субъекта права. С помощью объективного права государство определяет гражданство лица, его правосубъектность и правовой статус. Следовательно, отмеченные юридические состояния есть явления субъективного права, а также и конституционные права граждан³. Правда, далее Н.В. Витрук делает оговорку, что всякий раз, когда говорят о категориях гражданства, правосубъектности, правового статуса, необходимо уточнять, в каком смысле они понимаются — как институт права (и здесь налицо объективная природа) либо как явления субъективного права⁴. Представляется, что она весьма не случайна и в рамках нашего исследования служит дополнительным поводом к размышлению о природе права граждан на участие в управлении делами государства.

Необходимо констатировать, что проводимые в рамках науки конституционного права исследования отдельных видов конституционных прав весь-

¹ См.: Матузов Н.И. Субъективные права граждан СССР. Саратов, 1966; *Его же*. Личность. Права. Демократия: теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972; *Его же*. Правовая система и личность.

² Матузов Н.И. Правовая система и личность. С. 86.

³ См.: Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 229.

⁴ См.: Там же.

ма широко и успешно используют наработки общей теории права в этой части и при определении их содержания и природы исходят из того, что все они субъективные. Так, например, право граждан на участие в отправлении правосудия — субъективное право, входящее в состав структуры права, представляющего предмет исследования в рамках настоящей диссертационной работы¹; право граждан на референдум — субъективное право, производное от права граждан на участие в управлении делами государства, включающее в свою структуру иные конституционные права²; право на местное самоуправление, не нашедшее прямого закрепления в Конституции РФ, — субъективное право³; право на свободу мысли и слова — субъективное право, характеризующееся своей сущностью, структурой и содержанием⁴; право на жизнь — субъективное право⁵ и др. И только изредка среди работ по конституционному праву, посвященных изучению какого-либо предоставленного Конституцией РФ права, можно встретить отношение к нему как имеющему объективную природу⁶.

В имеющихся ко времени выполнения настоящего диссертационного исследования наработках по праву граждан на участие в управлении делами государства оно также сводится к субъективному, о чем упоминалось выше. В связи с этим, на наш взгляд, необходимо установить признаки субъективного права, чтобы продолжить решать задачу по определению природы

¹ См.: *Ляднова Э.В.* Право граждан на участие в отправлении правосудия: конституционно-правовое содержание и механизм реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010. С. 7.

² См.: *Курячая М.М.* Право граждан Российской Федерации на референдум: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 14.

³ См.: *Еремин А.Р.* Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы. Саратов, 2003. С. 24–105.

⁴ См.: *Дубровина М.А.* Защита конституционного права на свободу мысли и слова в современной России. Саратов, 2001. С. 53–99.

⁵ См., например: *Коняев С.А.* Конституционное право на жизнь и обязанность государства создавать условия для его реализации // Правовая наука и реформа юридического образования. 2011. № 1 (24). С. 13–18.

⁶ См., например: *Тюменева Н.В.* Право на жизнь как важнейшая часть объективного права // Актуальные проблемы развития государства и права России в XX – начале XXI века: материалы межвузовской научной конференции. Тамбов, 2008; *Ее же.* Право на жизнь как объект теоретико-правового исследования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008.

предмета исследования. Для этого снова вернемся к положениям общей теории права. Так, основными свойствами права субъективного по своей природе являются следующие:

а) оно принадлежит конкретному субъекту — индивидуальному или коллективному, но вполне определенному;

б) зависимость субъективного права от субъекта, означающая не абстрактную возможность субъекта, а реальное достояние, воспользоваться которым он может в любой момент;

в) зависимость от объективного права, без которого не может возникнуть, ни существовать и должно полностью соответствовать ему. Ни одно субъективное право не может возникнуть помимо и вне права объективного. «Субъективное право — это не какой-то особый вид права, существующий отдельно и независимо от объективного, а лишь особая сторона проявления данного типа объективного права — выражение его регулирующей функции»¹. Объективное право — первично, субъективное — вторично²;

г) по своей сути субъективное право представляет собой вид и меру возможного поведения субъекта;

д) реализуется в рамках конкретных правоотношений;

е) ему корреспондируют вид и мера должного поведения обязанной стороны правоотношения;

ж) защита субъективного права осуществляется чаще всего по воле лица, выступающего его носителем;

з) обладает сложной структурой, элементами которой является совокупность четырех правомочий: право-действие (возможность самостоятельно действовать в рамках субъективного права), право-требование (правомочие требовать соответствующего характеру правоотношения поведения от обязанной стороны), право-пользование (правомочие на пользование социальным благом, связанным и обусловленным субъективным правом), право-притязание (возможность обращаться в компетентные органы за защитой

¹ Матузов Н.И. Субъективные права граждан СССР. С. 26.

² См.: Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. С. 7.

нарушенного права или в случае воспрепятствования реализации трех первых правомочий)¹.

Критически осмыслив перечисленные признаки субъективного права и сделав проекцию на конституционное право граждан на участие в управлении делами государства, есть все основания констатировать, что его субъективная природа получается несколько размытой и неподтвержденной, а вернее сказать, ставится под вполне обоснованное сомнение и вот по каким причинам.

Во-первых, исходя из трактовки субъективного права, право граждан на участие в управлении делами государства должно принадлежать конкретному субъекту. С одной стороны, так и есть. Право на участие в управлении делами государства принадлежит гражданам Российской Федерации. В этой формулировке имеется необходимая определенность и конкретизация его носителя.

Однако, с другой стороны, этой самой определенности и нет. Дело в том, что указание на граждан как носителей субъективного права на участие в управлении делами государства не делает этих самых граждан конкретными субъектами правоотношений. Термин «граждане» в данном случае определяет только статус носителя субъективного права, его качество, устанавливает наличие общей правовой связи между носителем права и государством, не более того. Каким будет конкретный субъект-гражданин, использующий право на участие в управлении, неизвестно.

В обоснование последнего тезиса отметим следующее. Конечно, право, регулирующее общественные отношения, рассчитано на поведение конкретных субъектов, оно адресовано им и уже с этих позиций может быть рассмотрено как имеющее субъективную природу. Конституция РФ адресует права своим гражданам и личности. Однако «каждый» — еще не конкретный субъект. Кроме того, международные акты по правам человека содержат те же самые формулировки: «каждый», «каждый человек», «все люди», «никто не может быть», «все лица», «каждый человек, находящийся под юрисдикцией государств», «все народы», «каждый задержанный, арестованный, заклю-

¹ См.: Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия: теоретические проблемы субъективного права. С. 91–147.

ченный»¹. Значит, следуя логике рассуждений о субъективной природе прав в связи с тем, что они адресованы субъектам, все права, прописанные в указанных документах, также являются субъективными, что, естественно, правильным признать нельзя.

Во-вторых, нельзя не учитывать то обстоятельство, что субъективное право основывается на праве объективном и не может существовать вне его. В таком случае, признавая предоставляемые Конституцией права только субъективными, резонно возникает вопрос о том, какое же объективное право является по отношению к ним первичным, т.е. какое объективное право выступает для них основой? Если полностью признавать положение о том, что все права граждан принадлежат им от рождения и источник их не связан с деятельностью государства и закреплением их в законодательстве, то необходимо признавать и полностью переходить в юридической науке на рельсы естественно-правовой доктрины и правопонимания, чего пока сделать не удается. Поэтому любое субъективное право, в том числе и конституционное, должно быть привязано к объективному, которого как будто не обнаруживается при анализе конституционных прав.

В-третьих, субъективное право реализуется в конкретных правоотношениях и в случае его нарушения инициатива защиты исходит от субъекта-носителя данного права. Получается, что существование субъективного права без привязки к объективному возможно только в правоотношениях. А до этого его просто нет, что само по себе не может быть признано верным. Оно существует и представляет собой реально-потенциальную, отраженную в объективном праве возможность любого гражданина в случае его субъективного интереса и потребности использовать его в конкретном правоотношении, в нашем случае, возникшем в сфере управления делами государства.

¹ См., например: Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1995. 5 апр.; Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12; Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (с изм. от 13 мая 2004 г.) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2005. № 3; Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена 26 мая 1995 г.) // СЗ РФ. 1999. № 13. Ст. 1489.

В-четвертых, конституционное право граждан на участие в управлении делами государства, будучи субъективным, должно состоять из четырех отмеченных выше правомочий. Однако в юридической литературе на этот счет имеются иные мнения. Указанное субъективное право признается комплексным и включает в себя другие конституционные права. Так, например, элементом права на участие в управлении делами государства является право избирать и быть избранным, право на участие в отправлении правосудия, право на референдум, право на равный доступ к государственной службе.

Такое положение дел, с точки зрения теории субъективного права, не может считаться верным, тем более, что каждое право, входящее в состав права на участие в управлении, также имеет свою структуру, содержащую другие конституционные права. Например, право на референдум включает в себя право направлять коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию, право на объединение и т.д. Получается, что каждое конституционное право состоит из цепочки других конституционных прав и т.д. Это также не может быть причиной сомнения по поводу природы права граждан на участие в управлении делами государства.

Сомнения вызывают и иные вопросы, возникающие в связи с предложенным пониманием исследуемого права, в частности:

каким образом субъективное право на участие в управлении может быть принципом народовластия?

правомерно ли рассматривать субъективное право на участие в управлении в качестве гарантий реализации другого субъективного права?

каким образом субъективное право на участие в управлении может стать ориентиром развития демократического государства?

при каких условиях субъективное право на участие в управлении становится правовым институтом? и др.

Думается, что все эти вопросы появились не на пустом месте и не могут быть объяснены в рамках понимания нашего предмета исследования как субъективного права; противоречия, выявленные в проанализированных выше вариантах его трактовки, порождены также ограниченностью познавательной основы — теории субъективного права. Кроме того, представляется, что оговорка, сделанная Н.В. Витруком¹ по поводу уточнения смысла понятий гражданства, правосубъектности, также не случайна, поскольку не объясняется субъективной природой права. Это требует, на наш взгляд, пересмотра подходов к пониманию права граждан на участие в управлении делами государства, его природы и формирования своей позиции по этой проблеме.

Изучив имеющийся монографический, иной научный материал по обозначенной тематике, методологическую и эмпирическую основу, в том числе решения Конституционного Суда РФ, полагаем возможным предложить следующий вариант трактовки права граждан на участие в управлении делами государства.

Философское учение о сущности явлений и объектов окружающей действительности, в том числе и правовой сферы, позволяет нам выделить два уровня природы указанного права.

В первом случае оно, по нашему мнению, представляет элемент публично-правового регулирования, порядка, имеет публично-правовую природу, является публично-правовым институтом (в смысле его институционализации). Как явление публично-правовой природы он закреплен в Конституции РФ и выступает частью объективного права, т.е. имеет объективную природу.

Объяснение этого утверждения видится в том, что право граждан на участие в управлении делами государства в совокупности с иными конституционными возможностями граждан служит основой народовластия в России, конструкция которого отражена в совокупности правовых норм, образующих правовой институт, как часть объективного права. Они устанавливают его

¹ См.: *Витрук Н.В.* Указ. раб. С. 229.

основные подсистемы, формы, содержание, а также механизм претворения его в жизнь. Кроме того, рассматриваемое право является частью публично-правового института выборов, элементы которого также объективно закреплены, на что прямо указывает Конституционный Суд РФ, утверждая, что конституционное право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства и местного самоуправления характеризуется общей направленностью на легитимацию выборных органов и должностных лиц публичной власти путем непосредственного волеизъявления народа Российской Федерации либо населения публично-правового образования и является элементом публично-правового института выборов¹.

Правовой механизм реализации публично-правового института народовластия предполагает в первую очередь установление позволений, запретов и повелений, т.е. определение правовых запретов, правомочий и обязанностей соответствующих субъектов. В нашем случае ими являются государство и граждане государства. На основании этих нормативных положений участники реализации народовластия организуют и сообразуют свои действия: государство — действия, во многом направленные на исполнение повеления, а граждане — на использование позволения. В данном случае право граждан на участие в управлении делами государства выступает как элемент института права — конституционно-правового института народовластия, а потому имеет объективную природу.

Основные элементы народовластия закреплены объективным правом, а стало быть, все, что выступает по отношению к нему гарантирующими сред-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона „О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области» // СЗ РФ. 2013. № 18. Ст. 2292.

ствами (обязанности государства и права граждан, исследуемое право, ибо входят в механизм реализации народовластия), характеризуются объективной природой.

Реализация власти народа является не столько частно-правовым интересом, сколько публично-правовым. На это, в частности, указывают и правовые позиции Конституционного Суда РФ, выраженные в его решениях. Так, в пп. 2, 3 Определения Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”»¹ отмечается, что избирательные права граждан, будучи элементом конституционного статуса избирателя, в то же время являются элементом публично-правового института выборов, в них воплощаются как личный интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный интерес. Позиция подобного содержания выражена и в Постановлении Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2004 г. № 17-П «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” в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова»².

Известно, что осуществление публичного интереса регламентировано объективным правом, что косвенно, но также подтверждает наличие в праве участия в управлении делами государства объективной природы, что отражено в актах Конституционного Суда РФ. Так, например, в названном Постановлении указывается, что конституционные права, будучи элементом конституционного статуса избирателя, являются воплощением как личного интереса каждого конкретного избирателя, так и публичного интереса, реализующегося в объективных итогах формирования органов публичной власти.

¹ См.: СЗ РФ. 2007. № 52. Ст. 6533.

² См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1.

Признание за правом на участие в управлении делами государства объективной природы позволяет преодолеть многие противоречия в его понимании, имеющиеся в проанализированных подходах, допускает рассмотрение его как института и принципа и никоим образом не исключает отношения к нему как к непосредственно действующему субъективному праву.

Далее. Реализация публично-правового интереса происходит в правовых отношениях, возникающих между конкретными участниками — конкретным гражданином, изъявившем желание воспользоваться конституционным правом, выражающим суверенитет народа и народовластие, и реализовать свой личный интерес, и государством. Этот вывод, основанный на теоретико-правовых обобщениях, подтверждается также и доктринально-практическими данными деятельности Конституционного Суда РФ. Так, объясняя природу избирательных прав граждан и их значение для развития народовластия, высший судебный орган страны указал, что, участвуя в избирательных правоотношениях в качестве избирателя, гражданин Российской Федерации реализует свою политическую свободу и связанные с ней субъективные интересы, касающиеся тех или иных политических предпочтений, относящиеся к основам конституционного строя Российской Федерации, участвует в формировании самостоятельных и независимых органов публичной власти, призванных обеспечивать в своей деятельности представительство и реализацию интересов народа, права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации¹.

Для нашего исследования крайне важно и другое указание Конституционного Суда РФ, содержащееся в названном Постановлении, а именно о том, что нормативное содержание активного избирательного права, с точки зрения функционально-целевых характеристик, выступает средством обеспечения адекватного выражения суверенной воли многонационального народа Российской Федерации (нормативное содержание — природа объективного права). Это содержание становится конкретным в процессе развития кон-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П.

кретного правоотношения, давая возможность гражданину выступать не обезличенным в конструкции «многонациональный народ», а быть конкретным участником процесса определения воли народа.

На этом этапе конституционное право на участие в управлении переходит на другой уровень, на котором можно говорить о его чисто субъективной природе со всеми вытекающими характеристиками. На этом уровне и возникает необходимость определить структуру права и его носителей.

Носителями права на участие в управлении делами государства выступают граждане Российской Федерации, что следует и из положений Конституции РФ, и из содержания международных актов по правам человека. Иностранные граждане и лица без гражданства пользоваться указанным правом не могут. Это общее, вполне логичное правило обусловлено природой политических прав и требованием особой правовой связи между государством и лицами, участвующими в управлении его делами — гражданства. Однако из этого положения есть исключение, касающееся иностранных граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, получившее законодательное оформление, по крайней мере, в двух комплексных законах.

Так, в п. 10 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 5 апреля 2016 г.)¹ указано, что на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря

¹ См.: СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4238.

2015 г.)¹, закрепляя правовой статус иностранных граждан и устанавливая объем их политических притязаний, в ч. 2 ст. 12 содержит норму о том, что постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме.

В связи с этим может возникнуть вопрос о правомерности отнесения муниципального уровня решения различного рода задач к делам государства и, соответственно, участия граждан и иностранных граждан в местном референдуме к участию в управлении делами государства. Причем в основу таких сомнений ложатся положения Конституции РФ о том, что местное самоуправление не входит в систему государственной власти. Полагаем, что поставленный вопрос напрямую связан с пониманием юридической конструкции «управление делами государства» и ее содержания, что требует самостоятельного специального изучения. Вместе с тем в рамках настоящего исследования мы не ставим такую задачу, а потому, считаем необходимым обратиться к официальным позициям Конституционного Суда РФ по этой проблеме, из которых следует, 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 самоуправления².

Как уже упоминалось, в структуру указанного права исследователи включают другие конституционные права. Однако нам видится, что такое отношение несколько умаляет значение рассматриваемого права. Представление о том, что оно реализуется лишь через более конкретные виды прав,

¹ См.: СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 86.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года „О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области”» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

которые закрепляются в ч. 2, 4 и 5 ст. 32 Конституции РФ, нельзя признать обоснованным. В связи с этим полностью соглашаемся с позицией, согласно которой получающее закрепление в ч. 1 ст. 32 конституционное право состоит из собственных правомочий, отличных от составляющих его комплексное содержание родовых конституционных правомочий граждан. К таковым следует отнести опосредованное членством в легитимной политической партии право на коллективное участие в избирательном процессе. Самостоятельное значение данного права следует из содержания международных актов по правам человека (ч. 1 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека; п. «а» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах), а также правовых позиций Конституционного Суда РФ¹.

Однако нельзя в полной мере согласиться с тем, что в состав данного права в качестве его элементов включаются иные конституционные права, закрепленные в других частях ст. 32 Конституции РФ. Это также умаляет их самостоятельность. Думается, что корректнее было бы говорить о нормативной связи между правом на участие в управлении делами государства как одной из основ народовластия и указанных прав, имеющих по отношению к первому гарантирующее значение, но не теряющих свою автономность.

Рассуждения о природе права граждан на участие в управлении делами государства позволяют констатировать, что оно имеет и объективную, и субъективную природу, а также сформулировать следующие его характерные черты:

а) право граждан на участие в управлении делами государства представляет собой конструкцию, входящую в состав и являющуюся выражением

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2004 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 10 статьи 75 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 2; Постановление Конституционного Суда РФ от 26 декабря 2005 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.Г. Одиянкова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1.

публично-правового института народовластия, нашедшего отражение в нормах конституционного права;

б) будучи функционально связанным с другими элементами народовластия и конституционными правами, являющимся его выражением, право граждан на участие в управлении делами государства представляет собой совокупность правовых норм, регламентирующих отношения в сфере организации и осуществления государственной власти;

в) право граждан на участие в управлении делами государства, следуя смыслу содержания Конституции РФ, включено в состав правового механизма осуществления народовластия и играет по отношению к нему гарантирующую роль, что подтверждается практикой его толкования и применения Конституционным Судом РФ;

г) как непосредственно действующее субъективное право граждан на участие в управлении делами государства имеет правовые пределы и ограничения по его носителям — его могут использовать только лица, имеющие правовую связь с государством — граждане. Это общее правило международных стандартов политических прав граждан, получившее свое продолжение в законодательстве Российской Федерации. Однако правило не существует без исключений из него. В данном случае это исключение устанавливается в отношении иностранных граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации только применительно к местному референдуму, и применяется на основаниях, установленных федеральными законами;

д) реализация субъективного права граждан на участие в управлении делами государства возможна только в правоотношениях конкретного типа — складывающихся в сфере осуществления государственной власти и функций государства;

е) право граждан на участие в управлении делами государства находится в функциональной системной связи с другими конституционными правами

политического характера, которые имеют по отношению к нему гарантирующее значение, но не теряют своей самостоятельности.

Подводя итог сказанному, можно заключить, что право граждан на участие в управлении делами государства имеет двойственную природу. С одной стороны, это совокупность юридических норм, выступающих частью конституционно-правового института народовластия. С другой стороны, конституционное право граждан на участие в управлении делами государства представляет собой гарантированную Конституцией Российской Федерации и законодательством совокупность юридических возможностей вовлечения граждан в процесс организации и осуществления государственной власти в целях повышения эффективности работы государственного механизма, оказания влияния на процесс принятия и содержание государственных решений.

1.2. Конституционно-правовые гарантии права на участие в управлении делами государства

Без обеспечения прав и свобод граждан, без эффективной организации самого государства, без развития демократии и институтов гражданского общества нельзя решить ни одну из актуальных задач, стоящих перед нашей страной. Каждый гражданин вправе требовать для себя государственной защиты и надежных правовых гарантий только в свободном и справедливом обществе. Наиболее важным как для развития экономики, так и для общественно-политической жизни страны, является обеспечение прав и свобод человека.

Одной из важнейших конституционных ценностей, нашедшей отражение в действующем Основном Законе Российского государства является народовластие (ст. 3 Конституции РФ). Но для реального воплощения конституционных норм, закрепляющих возможность многонационального народа России осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы публичной власти необходима действенная система гарантий реализации

права граждан на участие в управлении делами государства. Выступая перед Федеральным Собранием РФ с Ежегодным Посланием Президент РФ В.В. Путин подчеркнул, что «российская демократия — это власть именно российского народа с его собственными традициями народного самоуправления, а вовсе не реализация стандартов, навязанных нам извне. Демократия — это в том числе соблюдение и уважение принятых действующих законов, правил и норм. 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. Демократия — это возможность не только выбирать власть, но и постоянно эту власть контролировать, оценивать результаты ее работы»¹. Права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции РФ и в российском законодательстве могут превратиться в пустые декларации, если их реализация не будет материально и юридически гарантирована.

Предназначение гарантий состоит в том, что они направлены на соблюдение, обеспечение, реализацию и защиту права, помогают воплотить в реальную жизнь нормы законодательства, показывают степень демократизации общества, уровень его развития, правового сознания населения, создают возможность пользоваться правами, удовлетворять интересы и надежно защищать их.

Под системой в научной литературе понимается сложноорганизованное целое, включающее отдельные элементы, объединенные разнообразными связями и взаимоотношениями и обладающее собственными свойствами². Фундаментальными качествами (свойствами) системы являются: организо-

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 дек.

² См.: Автономов А.С. Методологические аспекты исследования системы категорий конституционного права // Теоретические проблемы российского конституционализма / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2000. С. 10; Боткин И.О. Государственные гарантии предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 13; Комаров С.А. Общая теория государства и права: курс лекций. 2-е изд., испр. и доп. М., 1996. С. 187.

ванность, целостность, сложность, функциональность, инерционность¹. Конституционно-правовые гарантии права гражданина на участие в управлении делами государства обладают следующими качественными свойствами: устойчивость, целостность, организованность, функциональность, взаимодействие, структурность. Однако основным свойством построения системы гарантий реализации права на участие в управлении делами государства является их всеобщность, основанная на праве каждого защищать свои права всеми способами, не запрещенными законом и не противоречащими закону. Что касается структурных элементов системы гарантий этого права, то к ним можно отнести условия, средства и процедуры обеспечения участия граждан в управлении делами государства.

Мы не ставили перед собой цели изучения самого понятия «конституционно-правовые гарантии прав граждан», принципов, на которых базируется данная система. Тем не менее, стоит отметить, что в советский период комплексное исследование в области конституционно-правовых гарантий непосредственной власти народа осуществлено В.Т. Кабышевым². Огромное теоретическое и практическое значение для исследования системы конституционно-правовых гарантий осуществлении власти народа, в том числе права на участие в управлении делами государства в современной России, имеют научные труды, посвященные гарантиям прав и свобод человека и гражданина и гарантиям законности, как в советские годы, так и в настоящее время. Под гарантиями большинство ученых понимают условия и средства, обеспечивающие фактическую реализацию, всестороннюю охрану прав и свобод всех и каждого. Понятием «гарантии» охватывается вся совокупность объективных и субъективных факторов, направленных на реализацию и всестороннюю охрану прав и свобод граждан, устранение возможных причин и

¹ См.: *Винограй Э.Г.* Основы общей теории систем. Кемерово, 1993. С. 135.

² См.: *Кабышев В.Т.* Правовые институты и конституционные гарантии непосредственного социалистического народовластия в советском государстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1969.

препятствий их неполного или ненадлежащего осуществления и защиту прав от далеко не редких в наши дни нарушений.

В науке конституционного права существует несколько классификаций гарантий. Критерии их выделения разнообразны. И.А. Алжеев ограничивает классификацию гарантий социально-экономическими, политическими, юридическими¹. А.С. Мордовец выделяет общие, юридические, организационные гарантии. К последним гарантиям он относит контрольные, процедурные, организационно-технические². Традиционно выделяются общие и специальные гарантии. Общие гарантии образуют комплекс базовых условий, которые определяют в целом реальность прав и свобод человека и гражданина. Их подразделяют, как правило, на политические, социальные, экономические, духовно-культурные, идеологические, организационные гарантии.

Исходя из названной классификации и рассматривая гарантии права граждан на участие в управлении делами государства, к политическим гарантиям можно отнести всю политическую систему, включая закрепление правового, демократического государства, разделения властей, систему органов государственной власти и общественно-политических организаций, которые создаются и действуют таким образом, чтобы разумно привлекать граждан к управлению государством и обществом, политический плюрализм, избирательную систему, демократический порядок формирования органов государственной власти, свободу публичных массовых мероприятий, высокий уровень политической культуры, мирное сотрудничество государств.

К социальным гарантиям рассматриваемого права можно отнести наличие государственных социальных программ, связанных с удовлетворением необходимых интересов в рамках права на участие в управлении делами государства, которые гражданин не может осуществлять без помощи государства, например, образование, социальное обеспечение, деятельность между-

¹ См.: Алжеев И.А. Защита конституционных прав граждан Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. С. 14–15.

² См.: Мордовец А.С. Гарантии прав личности: понятие и классификация // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 278–284.

народных и внутригосударственных организаций по защите прав человека. Так, например, ст. 23 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон «О государственной гражданской службе») устанавливает для гражданских служащих, допущенных к государственной тайне на постоянной основе, следующие социальные гарантии: процентные надбавки к должностному окладу в зависимости от степени секретности сведений, к которым они имеют доступ; преимущественное право при прочих равных условиях на оставление на работе при проведении государственными органами организационных и (или) штатных мероприятий².

Экономические гарантии — это условия, в которых гражданин получает материальные возможности для реального осуществления рассматриваемого права. К данному виду гарантий можно отнести, например, собственность (согласно ст. 28 Федерального закона «О политических партиях» в собственности политической партии может находиться любое имущество, необходимое для обеспечения ее деятельности), возможность заниматься предпринимательской деятельностью (например, в соответствии со ст. 31 Федерального закона «О политических партиях» в целях создания финансовых и материальных условий для реализации целей и решения задач, предусмотренных уставом и программой политической партии, политическая партия вправе осуществлять определенные виды предпринимательской деятельности). Одной из экономических гарантий права на участие в управлении делами государства является свобода труда. Так, ст. 14 Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2015 г.)³ закрепляет за гражданским служащим право на отдых, оплату труда.

¹ См.: СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4209.

² См.: *Нечаева Т.В., Кирилин А.В.* Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) (2-е изд., перераб. и доп.). М., 2013.

³ См.: СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 38.

Что касается духовно-культурных и идеологических гарантий, то к ним можно отнести идеологическое многообразие, запрет на разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. В ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ за гражданами Российской Федерации закрепляется право избирать, быть избранными, участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Гарантии организационно-технического характера позволяют применять средства техники и связи, в том числе учетных, контрольных и выполняющих другие организационные функции. Согласно Постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21 сентября 2011 г. № 35/313-6 «Об использовании при голосовании на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва технических средств подсчета голосов — комплексов обработки избирательных бюллетеней и комплексов для электронного голосования»² избирательным комиссиям субъектов РФ было поручено организовать подготовку и использование комплексов обработки и использования избирательных бюллетеней (далее — КОИБ) и комплексов для электронного голосования (далее — КЭГ) на избирательных участках при голосовании на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва, а также на иных выборах, голосование на которых состоялось 4 декабря 2011 г. на территории Российской Федерации. По всей стране число веб-камер, установленных на избирательных участках в России, составило 200 тыс., или по две камеры на каждом из около 95 тыс. участков. Также в декабре 2011 г. на выборах в Государственную Думу системами КЭГ были оснащены 320 участков. На президентских выборах в России в марте

¹ См.: СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

² См.: Вестник Центризбиркома РФ. 2011. № 14.

2012 г. КЭГ применялись на 337 избирательных участках в семи субъектах Федерации (всего 311 КЭГов)¹.

Организационные гарантии заключаются также в деятельности органов государственной власти по реализации прав и свобод граждан и возложенных на них обязанностей. Так, в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. (ст. 5.1) зафиксировано, что проводимые через различные промежутки времени свободные выборы относятся к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей². Такие принципы избирательного права, как открытость и гласность выборов, закрепленных в ст. 44 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предполагают прозрачный характер всех избирательных действий, гарантирующих честность и конкурентность выборов, ограничивают возможность обмана в процессе проведения избирательной кампании, тем самым гарантируют гражданам России возможность реализовать свое право. Ответственными за открытость всех избирательных действий выступают органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица.

К специальным гарантиям относят юридические гарантии³, они занимают важное место в данной системе. В основу этого понятия учеными поло-

¹ См.: Чеботарев В.Е., Коновалова Е.И. Использование электронных средств голосования при проведении избирательных кампаний: опыт зарубежных стран и России // Юридический мир. 2012. № 8. С. 44–47.

² См.: Международное сотрудничество в области прав человека: документы и материалы. М., 1993. Вып. 2. С. 296.

³ См., например: Грудцына Л.Ю. Особенности конституционных гарантий реализации прав человека в России (на примере гражданского судопроизводства): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 7–10; Желтобрюхов С.П. Прокурорский надзор как гарантия законности в Российском государстве (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999 и др.

жены разные правовые явления: совокупность правовых норм¹, условия, средства, установленные законом², деятельность соответствующих органов³, при помощи которых реализуются, охраняются и защищаются права и свободы, пресекаются их нарушения, восстанавливаются нарушенные права.

Следует отметить, что в случае, когда политические, экономические, социальные, духовно-культурные отношения имеют нормативно-правовое регулирование, они выступают в качестве юридических гарантий, от которых напрямую зависит эффективность правовых средств обеспечения власти народа России. Как справедливо отмечает Л.Д. Воеводин, любой юридический феномен может рассматриваться в качестве правовых гарантий, если он способствует претворению в жизнь основных прав и свобод⁴.

Не умаляя значимости всех приведенных классификаций, на наш взгляд, целесообразнее рассмотреть гарантии прав граждан на участие в управлении делами государства, основываясь на тех положениях и выводах, которые были сделаны в первом параграфе данной главы. Право на участие в управлении делами государства имеет как объективную, так и субъективную природу.

По нашему мнению, объективность данного права следует из самой природы права и механизма правотворчества. При этом в механизме формирования и гарантирования права ключевую роль играет деятельность нормотворческих органов и должностных лиц. Так, С.С. Алексеев отмечает: «Системность нормативных обобщений получает развитый характер в нормативно-законодательных системах при целенаправленной правотворческой работе компетентных государственных органов, которые, опираясь на данные юридической науки, достижения юридической культуры, способны придать

¹ См.: *Иванов А.П.* Гарантии конституционных прав и обязанностей советских граждан // Ученые записки Саратовского юридического ин-та. Саратов, 1968. Вып. 19. Кн. 1. С. 112.

² См.: *Комаров С.А.* Личность в политической системе российского общества (политико-правовое исследование). Саранск, 1995. С. 43–44.

³ См.: *Мицкевич А.В.* О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве // Советское государство и право. 1963. № 8. С. 28.

⁴ См.: Юридические гарантии конституционных прав и свобод личности в социалистическом обществе / под ред. Л.Д. Воеводина. М., 1987. С. 41.

юридическим нормам значительную степень абстрактности, формулировать нормы-принципы, нормы-задачи, дефинитивные нормы, унифицировать, согласовать весь правовой материал, подчинить его определенным юридическим началам, режимам регулирования. Способом для решения указанных задач является системное, кодифицированное правотворчество»¹. Право на участие в управлении делами государства как объективное право гарантируется нормами Конституции РФ, законодательством России и нормами международного права. Несомненно, подобного рода гарантиям принадлежит лидирующее место в обеспечении прав граждан на участие в управлении делами государства, но в некоторых случаях юридические гарантии не работают без гарантий-условий, которые не закреплены в правовой норме.

Исследуя в первую очередь гарантии права гражданина на участие в управлении делами государства как объективного права, нельзя не отметить, что данное право гарантируется общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Так, ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, принятой на третьей сессии Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., предусматривает, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

В ст. 25 Международного Пакта от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах» за каждым гражданином без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений закреплены право и воз-

¹ *Алексеев С.С.* Общая теория права: учебник / 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 171.

возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей.

Европейская хартия местного самоуправления подчеркивает, что именно на местном уровне наиболее непосредственным образом может быть обеспечено участие граждан в управлении государственными делами¹. В.А. Кряжков указывает, что она свидетельствует о понимании ценности местного самоуправления, обеспечивающего реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства, создающего предпосылки к единению общества, служащего формой решения национальных вопросов². Поэтому местным сообществам очень важно уметь грамотно распоряжаться предоставленными государством возможностями, используя для этого в первую очередь правотворческие механизмы.

Согласно Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека³ каждый человек в соответствии с национальным законодательством имеет право и возможность в государстве, гражданином которого он является, принимать участие в управлении и ведении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей.

В Конвенции о правах инвалидов⁴, которая вступила в силу для России 25 октября 2012 г., закрепляется, что государства-участники гарантируют участие инвалидам в политической и общественной жизни. Таким образом, провозглашенные нормами и принципами международного права гарантии

¹ См.: Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г.). Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

² См.: Кряжков В.А. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1996. С. 63–64.

³ См.: Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26 мая 1995 г.) (вместе с «Положением о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств», утв. 24 сентября 1993 г.) // СЗ РФ. 1999. № 13. Ст. 1489.

⁴ См.: Конвенция о правах инвалидов (заключена в г. Нью-Йорке 13 декабря 2006 г.). Россия подписала Конвенцию 24 сентября 2008 г., ратифицировала (Федеральный закон от 3 мая 2012 г. № 46-ФЗ). Конвенция вступила в силу для России 25 октября 2012 г. // СЗ РФ. 2013. № 6. Ст. 468.

права на участие в управлении делами государства, предоставляют возможность пользоваться такими правами на практике.

Что касается российского законодательства, то здесь основные гарантии содержатся в самой Конституции РФ, в федеральных законах «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», «О политических партиях», «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и др. Причем, конституционные гарантии прав и свобод человека получают правовое выражение в различных формах — и как общее начало реализации всего объема прав и свобод человека, имея регламентацию в правовых актах и фиксируя порядок реализации гарантий, и как конкретные гарантии права на участие человека в управлении делами государства. Важнейшими конституционными гарантиями права на участие в управлении делами государства как объективного права, представляется, являются следующие базовые положения:

1. Единственным источником власти является народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 1, 2 ст. 3).

2. Запрет на захват власти или присвоение властных полномочий в Российской Федерации, преследуемое в соответствии со ст. 278 Уголовного кодекса РФ¹ (ч. 4 ст. 3).

¹ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 6 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2016. № 28. Ст. 4559.

3. Равенство граждан перед законом во всех областях жизни независимо от должностного положения и принадлежности к общественным объединениям (ч. 2 ст. 19).

4. Закрепление принципа разделения властей, системы органов государственной власти и органов местного самоуправления (ст. 10, 11, 12).

5. Равенство общественных объединений (ст. 13).

Гарантией права гражданина на участие в управлении делами государства как объективного права является сам факт закрепления данного права в нормах как законодательства Российской Федерации, так и в нормах международного права. Конкретные права, с помощью которых происходят реализация, раскрытие, конкретизация, порядок осуществления рассматриваемого права, служат гарантиями субъективного права. Однако стоит указать на тот факт, что не все упомянутые международные правовые акты и нормы федерального законодательства выступают гарантиями исследуемого права граждан, а лишь те из них, при помощи которых достигается беспрепятственное пользование правом на участие в управлении делами государства, защита и восстановление указанного права в случае его нарушения.

Так, фундаментом реального участия граждан в управлении делами государства и контролем над деятельностью органов публичной власти и общественных объединений являются гарантированные Основным Законом Российской Федерации политические права граждан, а также защита указанных прав органами судебной власти.

Важнейшей гарантией права на участие в управлении делами государства является право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Граждане Российской Федерации участвуют в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, свободно и добровольно.

Всеобщее равное избирательное право подтверждается и международными документами. Так, в Конвенции о правах инвалидов, закрепляется, что государства-участники гарантируют инвалидам политические права и воз-

возможность пользоваться ими наравне с другими и обязуются обеспечивать условия, чтобы инвалиды могли эффективно и всесторонне участвовать прямо или через свободно выбранных представителей в политической и общественной жизни наравне с другими, в том числе имели право и возможность голосовать и быть избранными, чтобы процедуры, помещения и материалы для голосования были подходящими, доступными и легкими для понимания и использования; защищать права инвалидов на участие в тайном голосовании на выборах и публичных референдумах без запугивания и на выдвижение своих кандидатур для выборов, на фактическое занятие должностей и выполнение всех публичных функций на всех уровнях государственной власти — при содействии использованию ассистивных и новых технологий, где это уместно; гарантирования свободного волеизъявления инвалидов как избирателей и с этой целью — удовлетворения, когда это необходимо, их просьб об оказании им каким-либо лицом по их выбору помощи с голосованием; активно способствовать созданию обстановки, в которой инвалиды могли бы эффективно и всесторонне участвовать в управлении государственными делами без дискриминации и наравне с другими, поощрять их участие в государственных делах, включая участие в неправительственных организациях и объединениях, работа которых связана с государственной и политической жизнью страны, в том числе в деятельности политических партий и руководстве ими.

В некоторых профильных федеральных законах право граждан России избирать и быть избранным дублируется, но уже в отношении конкретной группы населения. Например, Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (в ред. от 3 июля 2016 г.)¹ закрепляет за военнослужащими право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме, а также в других формах осуществления местного самоуправления. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностран-

¹ См.: СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4192.

ных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.)¹ устанавливает право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме иностранным гражданам, постоянно проживающим в Российской Федерации.

Следует отметить, что провозглашенное на конституционном уровне всеобщее избирательное право не означает отсутствие каких-либо ограничений. Так, активное избирательное право у граждан России возникает с 18 лет. Реализация пассивного избирательного права, а именно права быть избранным зависит от уровня выборов. Депутатом представительного органа местного самоуправления может быть избран как гражданин Российской Федерации, так и иностранный гражданин, постоянно проживающий на территории соответствующего муниципального образования, на основании международных договоров Российской Федерации, достигший 18 лет². Выборным должностным лицом местного самоуправления, депутатом законодательного органа государственной власти субъекта РФ, депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года. Гражданин России, достигший возраста 30 лет, может быть избран на должность высшего должностного лица субъекта Федерации. Президентом РФ может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет.

Ограничения касаются не только возрастного ценза, но и ценза оседлости, то есть проживание на территории Российской Федерации или конкретного субъекта Федерации в течение определенного времени. Так, в целях приобретения необходимых знаний о Российской Федерации, ее традициях, обычаях, интересах, особенностях необходимо постоянное проживание на территории страны в установленный Конституцией РФ минимальный срок для гражданина, претендующего на пост Президента — 10 лет. Ограничения

¹ См.: СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; 2016. № 18. Ст. 2505.

² См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 30 марта 2015 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4231.

избирательных прав касаются и граждан, не способных вследствие психического расстройства понимать значения своих действий или руководить ими, а именно признанные судом недееспособными, а также лиц, содержащихся под стражей по приговору суда, ограниченных в осуществлении своих гражданских прав.

3 декабря 2012 г. был принят Федеральный закон № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» (в ред. от 3 июля 2016 г.)¹. Однако и он полностью не отразил народное представительство, поскольку парламентарии — представители всей нации и их предназначение в первую очередь — это выражение интересов населения субъекта Федерации, осуществление их защиты, вовлечение граждан в процесс выработки и принятия публично-властных решений. В демократическом государстве необходим прочный конституционный механизм, обеспечивающий постоянное участие населения в законодательном процессе. Именно подлинно народное волеизъявление делает законодательный орган действительно представительным, а гарантия избрания Совета Федерации на основе свободных всеобщих, равных и прямых выборов при тайном голосовании позволяет сохранить реальное содержание конституционного права гражданина избирать и быть избранным в органы законодательной (представительной) власти и существо народного представительства.

Также в определенной мере ограничивают право граждан на участие в управлении делами государства положения Федерального закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 3 февраля 2015 г.)². Были внесены изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с указанием на то, что субъекты РФ смогут заменить прямые выборы процедурой избрания главы региона депутата-

¹ См.: СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6952; 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4243.

² См.: СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1638; 2015. № 6. Ст. 884.

ми законодательного органа власти субъекта РФ из числа кандидатур, внесенных Президентом РФ по представлению политических партий. Разработчиками Закона указано, что данные изменения призваны учесть региональное многообразие Российской Федерации и направлены на обеспечение устойчивого социально-экономического развития субъектов Федерации и сохранение межнационального мира и согласия. Данное решение оправдано, но только в тех республиках, где прямое голосование может привести к разжиганию межэтнической розни, к межнациональным конфликтам, к межконфессиональным противоречиям и поставит под угрозу государственную безопасность. Так, в Дагестане, Ингушетии уже внесены поправки в Конституцию республик об избрании главы региона парламентом. Но необходимо отметить, что при введении диспозиции в вопросе формирования высшего должностного лица субъекта ставится под сомнение действенность принципа единства системы государственной власти, а также принципа избирательного права как всеобщность. Президент РФ, выступая на Совете законодателей отметил, что «Россия большая, и правила игры должны быть едины для всех 83 регионов»¹ (количество субъектов по состоянию на декабрь 2012 года).

Следует подчеркнуть, что после избрания органов государственной власти и местного самоуправления, наделения полномочиями должностных лиц право на участие в управлении делами государства не прекращает свою реализацию. Избранные должностные лица и органы публичной власти выступают проводниками воли и интересов народа. Осуществляя свою деятельность, они обязаны проводить встречи с избирателями, лично вести прием граждан, рассматривать обращения избирателей и т.д. Но самая действенная гарантия реализации права на участие в управлении делами государства — это привлечение избранных лиц и органов публичной власти к конституционной ответственности в случае ненадлежащего представительства интересов граждан. Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию РФ

¹ Заседание Совета законодателей. Москва. Кремль. 13 декабря 2012 г. URL: <http://президент.рф/новости/17125> (дата обращения: 05.04.2013).

от 12 декабря 2012 г. отметил, что «без качественного современного государственного управления, без высокой персональной ответственности тех, кто этим занимается, мы не решим задач, стоящих перед обществом и государством»¹. В целях гарантирования добросовестного исполнения органами публичной власти своих конституционных обязанностей очевидна необходимость закрепления института их конституционно-правовой ответственности и нормативно-правовая регламентация механизма его реализации, что в настоящее время особенно актуально для Российского государства.

В качестве гарантии реализации права на участие в управлении делами государства можно рассматривать право на участие граждан в референдуме, которое закрепляется в ч. 3 ст. 3, ч. 2 ст. 32 Конституции РФ, в Федеральном конституционном законе от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (в ред. от 6 апреля 2015 г.)² (далее — ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»). В отличие от выборов, где граждане избирают Президента РФ, высшего должностного лица субъекта Федерации, депутатов в законодательные органы власти как Российской Федерации, субъекта РФ, так и органов местного самоуправления для решения от их имени вопросов государственного и местного значения референдум позволяет самим гражданам напрямую решать эти вопросы.

По сути право на участие в референдуме представляет собой ряд правомочий, используя которые, граждане Российской Федерации принимают участие в управлении делами государства (голосовать на референдуме, инициировать его проведение, участвовать в его финансировании, в агитационной деятельности, имеют возможность быть наблюдателями на референдуме, а также участвовать в иных законных действиях по его подготовке и проведению).

Однако Закон «О референдуме Российской Федерации» содержит ряд ограничений. Так, право инициировать референдум, предоставленное гражданам Российской Федерации, дает возможность определенной части обще-

¹ Российская газета. 2012. 13 декабря.

² См.: СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; 2015. № 14. Ст. 2006.

ства вопреки выраженному или молчаливому сопротивлению государственных институтов реализовать свой политический интерес, расширив его до масштабов общенародного, но исключает возможность привлечения лиц, не входящих в состав инициативной группы, к сбору подписей в поддержку референдума. Также ч. 3 ст. 7 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» запрещает проведение референдума в последний год полномочий Президента РФ, Государственной Думы, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа.

Одной из гарантий реализации права на участие в управлении делами государства, безусловно, является право на участие в отправлении правосудия, которое неразрывно связано с конституционными положениями, закрепленными в ч. 1 ст. 118 и ст. 119 Конституции РФ (а именно правосудие в России осуществляется только судом и судьями могут быть отвечающие установленным профессиональным требованиям российские граждане). В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 5 февраля 2014 г.)¹ судебная власть в России осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных и арбитражных заседателей. Привлечение граждан к осуществлению правосудия традиционно рассматривается как существенный признак демократии, это подтверждается также и нормой ст. 6 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (в ред. от 5 апреля 2016 г.)², которая закрепляет возможность избрания непосредственно населением мировых судей, если решение о применении такого порядка наделения полномочиями мировых судей будет принято на уровне соответствующего субъекта РФ. Следует отметить,

¹ См.: СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 551.

² См.: СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270; 2016. № 15. Ст. 2065.

что данные положения федерального законодательства, несмотря на то, что избрание мирового судьи гражданами Российской Федерации представляет собой важную гарантию участия граждан как в отправлении правосудия, так и в управлении государством, обеспечивают демократизацию судебной власти и повышают доверие к ней со стороны населения.

Участие граждан в управлении делами государства предусматривает значительное число гарантий, закрепление которых не ограничивается ст. 32 Конституции РФ. Как отмечает М.А. Липчанская, особенность участия граждан в управлении делами государства состоит в его направленности на реализацию как частного интереса, так и публичной цели — формирование эффективной системы государственного управления¹. Одной из распространенных гарантий участия граждан в управлении делами государства являются обращения как в органы государственной власти, так и в органы местного самоуправления, которые служат укреплением связи органов публичной власти с населением и средством общественного контроля над деятельностью государственного и муниципального аппарата. Работа с обращениями граждан активно ведется на всех уровнях власти и управления². Обращения содержат индивидуальные и коллективные жалобы на нарушения прав и свобод, информационные сообщения и обращения по правозащитной тематике, предложения об участии в проектах правозащитной направленности, а также о взаимодействии с политическими партиями и общественными организациями.

Растет количество обращений Президенту РФ. Так, во II квартале 2016 г. в Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций, в Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан и в приемные Президента РФ в федеральных округах и административных центрах субъектов РФ в адрес Президента РФ поступило 268957 обращений, 39511 запросов информации и 70932 сообщения, из них с террито-

¹ См.: Липчанская М.А. Формы участия граждан в управлении делами государства в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей / отв. ред. В.Т. Кабышев и др. Саратов, 2011. Вып. 12. С. 182–183.

² URL: <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2015> (дата обращения: 15.05.2016).

рии иностранных государств: 9011 обращений, 283 запросов информации и 30613 сообщений¹. В настоящее время практически во всех органах государственной власти и местного самоуправления работают электронные приемные по рассмотрению обращений граждан России. В обязанность органов и должностных лиц входят учет, анализ и обобщение вопросов, содержащихся в обращениях граждан, проверка состояния дел по рассмотрению обращений и устранение причин и условий, влекущих нарушения прав, свобод и законных интересов граждан. В своем выступлении на Петербургском международном экономическом форуме 18 июня 2010 г. Д.А. Медведев справедливо отметил, что «информационные технологии — это одно из ключевых направлений развития демократии. Скорость и качество обратной связи между государством и обществом, технологическое расширение гарантий свободы слова, Интернет-технологии в работе политической и избирательной систем важны для развития политической системы, политических институтов в нашей стране»². Обращения организаций и граждан, имеющих широкое общественное звучание, позволяет решать важнейшую политическую задачу привлечения граждан к участию в управлении государством, создавая условия для устойчивого развития экономики и социальной сферы, развития и укрепления гражданского общества.

Право граждан на публичные массовые мероприятия — одна из гарантий участия в управлении делами государства, так как целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики, в том числе формирование органов публичной власти либо выражение воли

¹ См.: Информационно-статистический обзор рассмотренных во II квартале 2016 г. обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, а также результатов рассмотрения и принятых мер // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://letters.kremlin.ru/digests/167> (дата обращения: 22.07.2016).

² Дмитрий Медведев выступил на пленарном заседании Петербургского международного экономического форума. 18 июня 2010 г., Санкт-Петербург. URL: <http://www.kremlin.ru/news/8093> (дата обращения: 05.04.2013).

граждан по вопросам, вынесенным на референдум, в форме тайного голосования. Однако следует отметить, что, несмотря на установленные государственные гарантии права на публичные мероприятия, при его реализации возникают серьезные трудности, связанные как с вопросами обеспечения общественного порядка при проведении массовых мероприятий, так и с проблемами политического свойства, которые сводятся к нежеланию властей воспринимать и реагировать на «глас народа»¹.

В ст. 30 Конституции РФ за каждым закрепляется право на объединение, которое включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений. Одной из организационно-правовых форм общественных объединений являются политические партии, целью создания которых является участие граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участие в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления (п. 1 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях»). Политические партии выступают важнейшими субъектами политических отношений, а также правовых отношений по формированию органов государственной власти. Основное назначение партий — выражение воли населения или отдельных его групп (слоев). В политически развитом обществе партии занимают промежуточное положение между индивидом и государством, выступая в качестве соединительного звена между ними. Политическая партия является единственным видом общественного объединения, которая, участвуя в процессе избрания Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания

¹ См.: *Коневская О.Ю.* Право граждан на мирные собрания: проблемы реализации // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 6. С. 3–4.

РФ, высшего должностного лица и депутатов законодательного органа власти субъекта РФ, в порядке формирования Совета Федерации, гарантирует гражданам активное участие в управлении делами государства.

На август 2016 г. согласно данным Министерства юстиции РФ в России зарегистрировано 77 политических партий¹ и действует 33 оргкомитета².

В последних парламентских выборах 4 декабря 2011 г. принимали участие всего 7 политических партий. Это было связано с тем, что для регистрации организации в качестве политической партии ей необходимо было предоставить в Министерство юстиции список, как минимум, из 40 тыс. фамилий состоящих в ней членов и иметь не менее 45 отделений по 500 и более.

Однако 4 апреля 2012 г. вступил в силу Федеральный закон РФ от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ (в ред. от 23 мая 2015 г.) «О внесении изменений в Федеральный закон „О политических партиях”»³. В десятки раз снижена минимальная численность организации. Теперь партии достаточно иметь 500 зарегистрированных членов, чтобы подать заявку на регистрацию в Министерство юстиции. Этот документ значительно упрощает процедуру создания и регистрации политических партий, гарантируя тем самым возможность активного участия граждан в управлении делами государства. Кроме того, новое законодательство значительно облегчает саму процедуру регистрации партий, упрощает обязательную отчетность и предусматривает другие новшества, значительно облегчающие деятельность политических партий.

Соглашаясь с рядом авторов, безусловно, стоит отметить, что главным гарантом права выступает государство⁴ и вся система его органов, включая

¹ Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/spisok> (дата обращения: 08.08.2016).

² Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <http://minjust.ru/press/news/svedeniya-o-deystvuyushchih-organizacionnyh-komitetah-politicheskikh-partiy-po-sostoyani-0> (дата обращения: 08.08.2016).

³ См.: СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1721; 2015. № 21. Ст. 2985.

⁴ См.: *Глущенко П.П.* Социально-правовая защита конституционных прав и свобод граждан (Теория и практика) / под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб., 1998. С. 63; *Малюшин А.А.* Правовое обеспечение реализации основных прав и свобод человека и гражда-

местное самоуправление. На наш взгляд, вполне достаточно установление в ст. 2 Конституции РФ обязанности государства гарантировать права и свободы. Деятельность органов государственной власти — Президента РФ, Правительства РФ, Федерального Собрания РФ, судов, Прокуратуры РФ, органов государственной власти субъектов РФ, избирательных комиссий; деятельность органов местного самоуправления, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, общественных объединений, средств массовой информации, а также самостоятельные действия граждан Российской Федерации (как индивидуальные, так и коллективные), деятельность международных организаций, направленные на обеспечение реализации, охрану и защиту прав в политической сфере, гарантируют участие граждан в управлении делами государства. Поскольку Президент РФ занимает особое положение в системе органов государственной власти, является главой государства, стоит уделить внимание его роли в гарантировании участия граждан в управлении делами государства. Основным Законом РФ на Президента РФ возложена функция гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80). Положения об обязанности Президента защищать Конституцию РФ, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, верно служить народу содержатся в тексте его присяги, которую он приносит при вступлении в должность (ч. 1 ст. 82 Конституции РФ). Практическая реализация компетенции Президента по гарантированию прав и свобод осуществляется через воздействие на государственные органы соответствующих ветвей власти путем определения основных направлений государственной политики, законотворчества и т.д. Важное место в реализации президентских полномочий по гарантированию прав и свобод человека и гражданина занимают Администрация Президента РФ, советы и комиссии при главе государства. Среди них особое место занимают Государственный Совет и Совет Безопасности, Совет по развитию гражданского общества и правам человека, Управле-

ние Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций, Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан.

Важной гарантией права на участие в управлении делами государства является также конституционная свобода массовой информации, реализуемая широким спектром средств массовой информации. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.¹ и ч. 2 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах закрепляют гарантии защиты власти народа посредством информационных ресурсов. В ч. 4 ст. 29 Конституции РФ провозглашается право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 6 июля 2016 г.)² гражданин, организация имеют право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, установленном законодательством РФ, информации, непосредственно затрагивающей их права, свободы, обязанности, а также необходимой в связи с взаимодействием с указанными органами при осуществлении организацией своей уставной деятельности. Непременным условием демократического режима в государстве является свобода всех принимать участие в обсуждении государственных и общественных вопросов. При этом только информированный гражданин в состоянии составить собственное мнение и участвовать в управлении делами государства. В связи с этим необходимо признать справедливость высказывания В.Т. Кабышева о том, что парадигма современного развития российского общества состоит в необходимости создания конституционного механизма преодоления отчуждения личности от государственной власти, но в то же время и в преодолении тенденции дальнейшего отчуждения самой власти от

¹ См. ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // Международное право в документах: учебное пособие / сост.: Н.Т. Блатова, Г.М. Мелков. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 174.

² См.: СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448; 2016. № 28. Ст. 4558.

общества¹. Необходимо отметить, что если государство не принимает должных законодательных мер об информировании граждан средствами массовой информации, тем самым отстраняет их от управления делами государства, что ведет к бесконтрольности органов власти институтами гражданского общества.

В конституционном праве право граждан на равный доступ к государственной службе некоторыми учеными рассматривается в качестве гарантии реализации права на участие в управлении делами государства. Аргументы в пользу этого находят в содержании постановлений Конституционного Суда РФ. Проанализировав указанные позиции, считаем возможным не согласиться с ними, поскольку не рассматриваем государственную службу как форму осуществления права граждан на участие в управлении делами государства, а стало быть, и гарантией его реализации. В целях исключения повторения материала более подробно об этом речь пойдет в следующем параграфе.

Таким образом, рассмотрев конституционно-правовые гарантии права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства, можно сделать следующие выводы:

во-первых, гарантиями права гражданина на участие в управлении делами государства как объективного права является факт закрепления данного права в нормах как законодательства Российской Федерации, так и в нормах международного права;

во-вторых, гарантиями права граждан на участие в управлении делами государства как объективного права служат как общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, так и законодательство России, включая Конституцию РФ и федеральные законы;

в-третьих, под гарантиями субъективного права на участие в управлении делами государства мы понимаем закрепленную в Конституции РФ и законо-

¹ См.: *Кабышев В.Т.* Конституционализм и права человека в России // *Права человека в России и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: материалы Международной научно-практической конференции (29–30 октября 1996 г.)*. Саратов, 1997. Ч. 1. С. 27.

дательстве Российской Федерации совокупность условий, факторов и средств, представленную институтами политической организации общества и государства, включая органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения, средства массовой информации, а также политические права и свободы, обеспечивающие участие граждан России в управлении делами государства как непосредственно, так и через представителей и беспрепятственную реализацию власти народа Российской Федерации;

в-четвертых, информационные ресурсы служат важной гарантией права граждан на участие в управлении делами государства, поскольку если государство не принимает должных законодательных мер об информировании граждан средствами массовой информации, то сознательно отстраняет их от управления делами государства, что влечет бесконтрольность органов власти институтами гражданского общества.

1.3. Формы участия граждан Российской Федерации

в управлении делами государства посредством политических партий

Рассмотрев правовую природу конституционного права на участие граждан в управлении делами государства, считаем возможным перейти к исследованию форм участия граждан в управлении делами государства, так как этот вопрос также не имеет в науке однозначного понимания и требует конкретизации.

Однако, прежде чем это делать, нельзя не указать на формы деятельности самих политических партий, которые в нашей работе рассматриваются эффективным инструментом процесса реализации права граждан на управление делами государства. Действующее российское законодательство, регламентирующее деятельность политических партий и учитывающее опыт зарубежных государств, предоставляет им широкие возможности оказывать влияние на различные сферы общественной жизни как в политических срезях, так и в иных. Его анализ позволяет четко выделять и говорить об учреди-

тельной форме, форме непосредственного участия в управлении делами государства, правозащитной и контрольной формах.

Вопрос о формах участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства неоднозначно решается и на уровне докторских диссертационных исследований¹. Авторы предлагают рассматривать формы участия как основной и необходимый элемент характеристики права граждан на участие в управлении делами государства, приводят их классификацию. Так, формы участия граждан в управлении делами государства делят на непосредственные и опосредованные; реализуемые в области правотворчества, в сфере исполнительной власти, в сфере отправления правосудия. Кроме того, формами участия признаются, например, народная правотворческая инициатива, отзыв депутата, лоббизм, забастовки, законодательное предложение, общественная экспертиза законопроектов и их общественное обсуждение, поступление на государственную службу, консультативный совет, молодежный парламент, национальный проект и др.

Вслед за представителями науки конституционного права довольно необоснованное, на наш взгляд, использование терминологии позволяют себе представители истории права. Так, например, С.С. Зенин, анализируя генезис форм участия населения в управлении общественными и государственными делами в период X–XX вв., вече, сходы, казачьи собрания, земские соборы и т.д. относит к формам участия населения в указанной сфере².

Если допустить подобное, то конституционные права и возможности, непосредственно связанные с правом граждан на участие в управлении делами государства, такие как право избирать и быть избранными, право собираться мирно, право на общественные объединения и т.д., также можно отнести к формам участия граждан в управлении делами государства. Это дает основание говорить о довольно расплывчатом критерии отнесения того или

¹ См., например: *Широбоков С.А.* Указ. раб.; *Липчанская М.А.* Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012.

² См.: *Зенин С.С.* Указ. раб. С. 15–18.

иногo организационного компонента к формам участия граждан в управлении делами государства. Кроме того, в последнее время появляются новые формы такого участия, что находит подтверждение в участившихся разговорах об электронной демократии, кибердемократии, медиакратии, нанодемократии, мобильном государстве, демократии участия и др.

Считаем выделение некоторых форм участия небесспорным. Так, например, трудно согласиться с тем, что общественная акция является формой участия в управлении делами государства. В том, что это полезное общественное мероприятие, способное привлечь внимание общественности и соответствующих государственных структур к конкретному вопросу, сомнений не вызывает, но то, что оно позволяет гражданам управлять делами государства — вопрос дискуссионный. Правильнее говорить лишь о способе информирования общества и государства о возникшей проблеме, а не о ее разрешении, в связи с чем ни участием в управлении делами государства, ни участием в решении общественно-политических дел называть общественную акцию нельзя.

Многие ученые рассматривают государственную службу как форму участия граждан в управлении делами государства, с чем, на наш взгляд, также трудно согласиться.

В соответствии с действующим Законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 13 июля 2015 г.)¹ государственной службой Российской Федерации признается профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов РФ; органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, заме-

¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4388.

щающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Выступая от имени государства, граждане реализуют его интересы, все действия государственных служащих, действия государства посредством государственных служащих. Последние действуют в интересах государства, реализуя его прямые обязанности. Более того, состоя членом какой-либо политической партии, при осуществлении деятельности согласно ч. 7 ст. 23 Федерального закона «О политических партиях» запрещается требовать от граждан Российской Федерации, чтобы они при представлении официальных сведений о себе указывали членство в политической партии или отсутствие такового.

Признав государственную службу формой участия граждан в управлении делами государства, следует говорить и об армии, и о службе в органах правопорядка как о формах участия граждан в управлении делами государства, поскольку согласно ст. 2 Закона «О системе государственной службы Российской Федерации» система государственной службы включает в себя такие виды государственной службы, как государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба. Однако считать последние два вида государственной службы участием в управлении делами государства, на наш взгляд, представляется весьма сомнительным.

Прохождение службы в Вооруженных силах согласно Конституции РФ является обязанностью гражданина Российской Федерации (ст. 59), которую зачастую многие лица проходят без собственного желания и высоких патриотических чувств, а некоторые даже годами пытаются избежать данной обязанности, что не может являться признаком участия в управлении делами государства, которое должно выражаться в добровольном осознанном инициативном поведении лица с целью принять участие в управлении делами государства. Речь должна идти о социально-активном характере правомерного поведения, а не о конформистских и маргинальных его видах. Признавая

службу в Вооруженных силах участием граждан в управлении делами государства, мы признаем факт того, что обязываем граждан участвовать в управлении делами государства в буквальном смысле принудительно.

Кроме того, нельзя забывать и об этимологическом содержании термина «государственная служба», который своим названием подчеркивает важность именно службы государству или ранее службы государю. Государственная служба осуществляется от имени государства и за счет государства (государственные служащие получают вознаграждение), что еще раз подчеркивает деятельность в интересах государства. Государство создает и содержит специальный государственный аппарат для обеспечения реализации своих целей и функций.

Именно через государственную службу во многом реализуется государственная власть и тем самым реализуется воля государства. Безусловно, государственные служащие обладают достаточными ресурсами, чтобы влиять на принятие тех или иных политических решений, однако и такое влияние связано в первую очередь с наделением их государственными полномочиями.

Нам близка точка зрения Б.М. Лазарева, который определяет государственную службу как «служение государству, то есть выполнение по его поручению и за плату от него деятельности по реализации задач и функций государства в государственных органах»¹.

Таким образом, публично-правовая природа государственной службы, публично-правовой статус государственных служащих не позволяют нам сделать вывод о том, что поступление на государственную службу является участием граждан в управлении делами государства. В связи с этим, полагаем, возникла потребность в формулировании наиболее точного критерия определения формы участия граждан в управлении делами государства.

Для решения поставленной задачи предлагаем обратиться к системному толкованию норм и положений Конституции РФ, а также к теоретическим наработкам в сфере науки конституционного права и общей теории права,

¹ Лазарев Б.М. Государственная служба: лекция. М., 1993. С. 5–7.

теории деятельности, а также философскому содержанию категории «форма». Итак, ст. 32 Конституции РФ содержит указание на то, что граждане Российской Федерации могут участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Использование формулы «непосредственно — через представителей» или «лично — через представителей» довольно распространено и следует, видимо, от выработанных теорией конституционного права и теорией права форм демократии — прямой (непосредственной) и представительной. Если отталкиваться только от этого, то получается, что право на участие в управлении делами государства может быть реализовано или может существовать (на наш взгляд, формулировка изначально не верная!) в двух формах — непосредственной и представительной. В этом случае общая нить формулировок, формул, конструкций, используемых в Конституции РФ, будет соблюдена, цепочка логических умозаключений не нарушена.

Однако грамматический и содержательный анализ текста этой конституционной нормы позволяет заключить, что в ней речь идет о некоем деятельностном компоненте. Акцент сделан на то, что участие подразумевает совершение активных действий со стороны граждан России. В пассивном варианте это право реализовано быть не может, что возможно в отношении иных прав. Поэтому далее необходимо обратиться к теории деятельности.

Деятельность — «специфическая форма активного поведения и отношения к окружающему миру, содержание которой составляет его целесообразное изменение и преобразование в интересах людей»¹. Такое понимание деятельности указывает на то, что она является сложным явлением. В ней можно выделить и выделяют несколько элементов: цель — идеальное представление о конечном результате преобразования окружающей действительности; субъект деятельности; объект деятельности — отношения, подвергаемые преобразованию; средства, методы и способы и сам процесс деятельности —

¹ Философский энциклопедический словарь. 2-е изд. / гл. редакция: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. М., 1989. С. 160.

совокупность актов поведения и этапов их совершения¹. Для нас важным является указание на способы и средства деятельности.

Очень часто понятия «средство», «способ», «метод» используются без разграничения их этимологического смысла. Средства — правовые явления, процессы и предметы, с помощью которых реализуется право и достигается юридически значимая цель. Одни и те же средства могут использоваться различными способами в зависимости от ситуации, характера интереса и цели. Способ деятельности представляет собой конкретный путь, направление достижения намеченной цели (результата) с помощью конкретных средств и при наличии определенных условий деятельности. Способ деятельности как собирательная по сравнению со средствами категория может состоять из действия или системы действий, поэтапное совершение которых способствует решению промежуточных или конечных задач.

Наконец, философская категория «форма» означает либо структуру вещи, либо выражение содержания, либо определенный способ бытия (существования) чего-либо. Не вдаваясь подробно в философские рассуждения, предлагаем следующее видение поставленной проблемы.

Первое. Когда речь идет о форме применительно к конституционному институту участия прав граждан в управлении делами государства, то правильно говорить о форме участия, но не о форме права. Право на участие в управлении делами государства может быть реализовано в форме и имеет закрепление в Конституции — форме объективного права.

Второе. Формами участия граждан в управлении делами государства могут быть предусмотренные Конституцией непосредственное участие, а также участие через представителей, лично и коллегиально.

Третье. Участие должно осуществляться определенными способами. Считаем, что способами участия являются различного рода совокупности действий, ведущих к наиболее оптимальному достижению результата. В за-

¹ О юридической деятельности см., например: *Карташов В.Н.* Юридическая деятельность: проблемы теории и методологии: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ярославль, 1990.

висимости от предполагаемого результата способами могут выступать выборы, взаимодействие, контроль, протестные выступления и т.д. Эту точку зрения разделяет и А.Г. Головин, указывая, что участие в управлении делами государства «возможно в двух формах — непосредственной и репрезентативной (то есть через представителей), в рамках которых существует ряд конкретных способов соответствующего участия»¹.

Четвертое. В представленной цепочке не хватает средств участия граждан в управлении делами государства. Ими будет то, что авторами было отнесено к формам. Именно эти реально существующие социально-политические институты (средства), оформленные и облеченные в организационно-правовую материю, позволяют реализовать право граждан на участие в управлении делами государства.

Как уже упоминалось, отнесение некоторых институтов к средствам, обеспечивающим участие граждан в управлении делами государства, не формирует однозначных мнений у правоведов, чего нельзя сказать о таком средстве, как политическая партия.

Статья 3 Федерального закона «О политических партиях» под последними признает общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан.

Роль политических партий в правовой и политической действительности значительно возрастает в современный период развития российского общества. Многие правоведы считают, что этому способствуют объективные причины. Так, А.Г. Головин указывает, что возрастание роли политических партий является «естественным этапом эволюции отечественной политической системы и эволюции механизма реализации права граждан участвовать

¹ 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.

в управлении делами государства через политические партии»¹. Именно политические партии стали одним из важнейших институтов, посредством которого возможно участие граждан в управлении делами государства. Усиление роли и значения политических партий, их многообразие на политической арене неизбежны в условиях демократического государства.

Политические партии необходимо рассматривать как средство участия граждан в управлении делами государства, поскольку они представляют собой коллективное выражение мнений входящих в партию граждан. При этом политически активные граждане с четко обозначенной гражданской позицией могут принять участие в управлении делами государства непосредственно (к примеру, путем их выбора в депутаты), а менее активные — опосредованно, что еще раз доказывает наличие двух форм участия (непосредственной и опосредованной) и многообразие средств, обеспечивающих такое участие. Политическая партия как раз и служит тем средством, которое позволяет гражданам участвовать в управлении делами государства в двух названных выше формах. В данном случае можно отметить уникальность партии именно в возможности обеспечить участие и в одной, и в другой форме, в то время как многие средства позволяют реализовывать участие только в одной из форм (например, на наш взгляд, общественная экспертиза или митинг предполагают реализацию только формы опосредованного участия граждан).

Нельзя не отметить, что важнейшую роль партии играют в парламенте государства. Парламент как главный элемент представительной демократии не может считаться демократически избранным без соперничества партий в борьбе за депутатские мандаты². Политические партии для того и создаются, чтобы посредством выборов своих сторонников в законодательные органы участвовать в управлении государством. Эффективную деятельность парламента трудно представить без функционирования политических партий, по-

¹ Головин А.Г. Указ. раб. С. 2.

² См.: Вологина Э.А. Реализация многопартийности в Российской Федерации // Философия права. 2009. № 4. С. 53.

скольку именно они принимают непосредственное участие в процессе разработки и принятия законодательства.

А.Б. Юдина, комментируя Закон «О политических партиях», утверждает, что представление интересов граждан через политические партии осуществляется следующим образом:

а) политические партии на выборах выдвигают кандидатуру Президента РФ. Избранный Президент РФ формирует Правительство РФ — высший орган исполнительной власти;

б) депутаты, избранные в состав представительных органов государственной власти и местного самоуправления, в подавляющем большинстве являются членами политических партий;

в) формируются общественные и совещательные органы с участием представителей политических партий, которые обеспечивают учет мнения, потребностей и интересов различных слоев населения при выработке решений органов государственной власти¹.

Действующее российское законодательство (п. 4 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях») определяет следующие цели политических партий:

формирование общественного мнения;

политическое образование и воспитание граждан;

выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти;

выдвижение кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти.

Даже по обозначенным в данном Законе целям можно выделить возможную форму их реализации на практике через политическую партию. Так, например, такая цель, как выдвижение кандидатов (списков кандидатов) в

¹ См.: Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях». Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

депутаты, детерминирует непосредственное участие в управлении делами государства, а такая цель, как политическое воспитание граждан, предполагает опосредованную форму участия, поскольку, скорее всего, она будет реализовываться посредством взаимодействия с институтами гражданского общества и государства (здесь уже правильнее говорить о способах участия). Однако такая цель, как выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, на наш взгляд, может предполагать обе формы участия в управлении делами государства в зависимости от того, какими способами будут выражаться мнения граждан.

В политической партии граждане (а также партия в целом) могут участвовать в управлении делами государства или воздействовать на принятие управленческих решений через: непосредственное принятие решений политической партией либо гражданами в нее входящими (например, выдвижение законопроекта на рассмотрение) либо через воздействие на принятие решения посредством целого ряда спланированных действий, акций.

Таким образом, предлагается рассматривать политическую партию как институт гражданского общества, что не вызывает сомнений и подтверждается целым рядом диссертационных работ¹. Те действия и процедуры, с помощью которых реализуется право на участие граждан в управлении делами государства через институт политических партий, следует рассматривать как способы участия. По специфике воздействия способов на объект их можно подразделить на коллегиальные и единоличные, постоянные и временные, связанные с информационными технологиями, радикальные (например забастовки) и т.д. При этом особым способом является взаимодействие полити-

¹ См.: *Чижов Д.В.* Российские политические партии как институт гражданского общества и политической системы: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2006; *Зеленко Б.И.* Политические партии как институциональный фактор становления гражданского общества в современной России: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2004; *Грачев В.С.* Институты гражданского общества и их роль в обеспечении конституционно-правовых отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; *Акимова М.А.* Негосударственные формы защиты прав и свобод личности: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012 и др.

ческих партий с государственными структурами, что дает более действенный результат для обоих субъектов.

Некоторые правоведы настаивают на том, что взаимодействие политической партии с органами государственной власти, местного самоуправления и избирательными комиссиями необходимо называть функцией и исследовать как функцию наряду с такими, как электоральная, инновационная, аккумулятивная, функция социализации и др.¹ Однако более целесообразным представляется рассмотрение указанного взаимодействия как способа участия граждан в управлении делами государства, так как само по себе взаимодействие предполагает уже некие механизмы и процедуры, нацеленные на получение конкретного результата от такого взаимодействия, а функция видится как направление деятельности, которое воплощается в жизнь посредством целого спектра способов воздействия.

Широкое влияние политических партий на законотворческий процесс бесспорно, поскольку политическая партия выступает единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти, однако нельзя не отметить недостаточное урегулирование участия граждан в управлении делами государства через институт политических партий в судебной власти, так как в судебной деятельности принадлежность судейского корпуса к каким-либо политическим течениям исключается согласно Кодексу судейской этики². Кроме того, недостатком является отсутствие единого документа, в котором бы перечислялись все возможные пути участия граждан в управлении делами государства через политические партии, поскольку в настоящее время наиболее широкое правовое регулирование получило только такое особо востребованное со сторо-

¹ См.: *Барамидзе С.М.* Конституционно-правовой статус политических партий: законодательное регулирование и его развитие: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012.

² См.: Кодекс судейской этики: утв. VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г. // Бюллетень актов по судебной системе. 2013. № 2.

ны государственных органов средство участия граждан в управлении делами государства через политические партии, как парламентаризм.

Современная институционализация форм участия граждан в управлении делами государства приводит к смешению таких понятий, как «форма», «средство», «институты гражданского общества». Следует признать, что основными формами участия граждан в управлении делами государства остаются непосредственная и опосредованная, а вот реализуются эти формы зачастую за счет деятельности институтов гражданского общества. Кроме того, необходимо помнить, что в теории права существует только четыре формы реализации права: соблюдение, исполнение, использование и применение. В этих четырех формах возможна реализация и права граждан на участие в управлении делами государства через политические партии.

Так, соблюдение выражается, как правило, в пассивном поведении разнообразных субъектов, характеризующемся обязанностью воздержания от совершения действий, запрещенных правом, это естественное поведение, которое зачастую даже не осознается гражданами, поскольку обязанность соблюдения таких правил очевидна.

В отличие от соблюдения исполнение выражается в активном выполнении субъектом возложенных на него обязанностей под страхом наказания в случае неисполнения. Использование предполагает добровольное осуществление субъектом прав, оно зависит только от желания и инициативы самого лица. Применение права характеризуется особыми признаками, так как представляет собой государственно-властную управленческую деятельность компетентных органов государства. По результатам применения права издается правоприменительный акт, который носит персонифицированный характер.

Таким образом, согласно общей теории права право реализуется только в четырех вышеуказанных формах, ни о каких других формах реализации права на участие граждан в управлении делами государства не может быть и речи. Необходимо в таком случае различать формы участия в управлении делами государства и формы реализации права на участие в управлении делами

государства. В указанном контексте нами не поддерживаются такие, например, формулировки, как «блоги как форма реализации гражданами права на участие в управлении делами государства»¹.

Политические партии выступают средством институциональной опосредованной формы участия граждан в законотворческом процессе. Так, граждане, реализуя свое право избирать, участвуют в управлении делами государства, а право на участие в управлении делами государства в этом случае реализуется посредством такой формы, как использование, так как гражданин добровольно воспользовался своим правом.

Необходимо заметить, что в большинстве случаев, исследуя форму реализации права на участие в управлении делами государства, следует говорить именно об использовании, так как оно осуществляется на добровольной основе, только при желании и собственной инициативе субъекта, что еще раз доказывает невозможность признания управлением делами государства таких способов, основанных на исполнении обязанностей и обеспеченных государственным принуждением, поскольку в этом случае речь будет идти о таких формах реализации права, как соблюдение и исполнение, что является неверным. Однако в отношении четвертой формы реализации права — применения права — следует учесть сложность и комплексность данной формы и то, что она реализуется посредством государственно-властного субъекта, что придает ей особый статус, по сравнению с тремя вышеназванными формами реализации права.

Относительно права на участие в управлении делами государства можно привести достаточно примеров, когда решение, разрешение, резолюция, любой правоприменительный акт государственного органа просто необходим для полноценной реализации права субъекта на управление делами государства. Так, например, право быть избранным в представительные органы власти может быть реализовано гражданином только в том случае, когда органом госу-

¹ См.: Федосеева Н.Н. Блоги как новый инструмент современной демократии и форма реализации гражданами права на участие в управлении делами государства // Информационное право. 2010. № 3. С. 23–26.

дарственной власти будут исполнены обязательства по началу избирательной кампании, принято решение о проведении выборов, назначена официальная дата выборов и т.д. В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 5 апреля 2016 г.)¹ выборы депутатов Государственной Думы нового созыва назначаются Президентом РФ, решение о назначении выборов принимается не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Если Президент РФ не назначит выборы депутатов Государственной Думы в срок, то выборы назначаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, при этом ее решение о назначении выборов подлежит опубликованию.

Реализация права на проведение митинга возможна только в случае соблюдения последовательных действий и уведомления уполномоченных органов. Согласно ст. 3 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в ред. от 3 июля 2016 г.)² проведение публичного мероприятия основывается на принципе добровольности участия в публичном мероприятии, что исключает принудительный характер. А в соответствии со ст. 7 указанного Закона организатор мероприятия обязан подать уведомление в письменной форме о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия.

Для участия гражданина в качестве присяжного заседателя федеральных судов общей юрисдикции, что также является участием в управлении делами государства, одного желания лица мало. Судья Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиев в своем особом мнении по одному из рассматриваемых дел, исследуя право обвиняемого на рассмотрение дела с участием суда присяжных, отметил: «Участие присяжных заседателей в отправлении правосудия может

¹ См.: СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740; 2016. № 15. Ст. 2054.

² См.: СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485; 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4160.

рассматриваться как форма участия граждан в управлении делами государства, причем непосредственного участия ... Право на суд присяжных, являясь правом обвиняемого, взаимосвязано с правом граждан России участвовать в отправлении правосудия (ч. 5 ст. 32). Статья 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, гарантирующая право на справедливое судебное разбирательство, не обязывает государства создавать суды с участием присяжных заседателей, но если национальное законодательство предусматривает участие присяжных в отправлении правосудия, то на государство возложена обязанность обеспечить независимость и беспристрастность судов с участием присяжных заседателей»¹.

Для реализации такого права в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.)² списки кандидатов в присяжные заседатели составляются исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований отдельно по каждому муниципальному образованию субъекта РФ на основе персональных данных об избирателях, входящих в информационные ресурсы Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы», путем случайной выборки установленного числа граждан, исключая из числа отобранных граждан лиц, которые не могут быть присяжными заседателями. Далее уточненные списки кандидатов в присяжные заседатели, подписанные главами муниципальных образований, представляются в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ и публикуются в средствах массовой информации соответствующего муниципального образования. Данная многоступенчатая процедура также указывает на смешение двух форм реализации права — использования и применения, так как без государ-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2010 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части второй статьи 30 и части второй статьи 325 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Р.Р. Зайнагутдинова, Р.В. Кудаева, Ф.Р. Файзулина, А.Д. Хасанова, А.И. Шаваева и запросом Свердловского областного суда» // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2276.

² См.: СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3528; 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4238.

ственно-властных действий реализация права на участие в качестве присяжного заседателя невозможна.

Важно обратить внимание на некоторые формулировки, используемые законодателем в указанном нормативном акте. В ч. 1 ст. 2 указывается право граждан участвовать в осуществлении правосудия в качестве присяжных заседателей при рассмотрении судами первой инстанции подсудных им уголовных дел с участием присяжных заседателей. Об обязанности речи не идет, однако ч. 2 той же статьи, упоминая граждан, уже включенных в списки кандидатов в присяжные заседатели, определяет их участие в осуществлении правосудия в качестве присяжных заседателей как гражданский долг.

Таким образом, лица, уже отобранные как присяжные заседатели, не могут отказаться от своей обязанности, в данном случае право участвовать в управлении делами государства переходит в обязанность и гражданский долг. От исполнения обязанностей присяжных заседателей по их устному или письменному заявлению председательствующим судьей могут быть освобождены только лица старше 60 лет; женщины, имеющие ребенка в возрасте до трех лет; лица, которые в силу религиозных убеждений считают для себя невозможным участие в осуществлении правосудия; лица, отвлечение которых от исполнения служебных обязанностей может нанести существенный вред общественным или государственным интересам; иные лица, имеющие уважительные причины для неучастия в судебном заседании. И таких примеров множество. Это говорит о сложности правоотношений и о том, что в рамках применения права возможно и использование права, поскольку это сложносоставные правоотношения, требующие определенных действий государственно-властного характера.

В результате можно заключить, что реализация права на участие в управлении делами государства возможна только в двух формах: использование и применение.

Считаем возможным определить форму участия граждан в управлении делами государства как совокупность внешне однородных действий, реали-

зуемых посредством способов и средств, предусмотренных законодательством и направленных на реализацию права граждан на участие в управлении делами государства. Участие граждан в управлении делами государства посредством политических партий может быть также реализовано только двумя формами участия граждан в управлении делами государства, предусмотренными Конституцией РФ — непосредственное участие и через представителей, лично и коллегиально при многообразии различных средств.

ГЛАВА II. РОЛЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ЧАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА

2.1. Понятие политической партии и конституционно-правовое регулирование ее деятельности

С начала 90-х гг. XX столетия российская политическая система претерпела радикальные изменения. До 1991 г. главной составляющей всей политической системы являлась Коммунистическая партия Советского Союза (КПСС), будучи по сути главенствующим политическим элементом в политической системе того времени и направляющей силой общества, хотя текст Основного Закона РСФСР 1978 г. — не отражал нормативно отсутствие по существу многопартийности¹.

В настоящее время политическая система общества представляет собой совокупность таких институтов, в рамках которых происходит политическая жизнь общества и реализуется политическая власть. Помимо множества политических партий, в российскую политическую систему входят государство, общественные организации. К компонентам политической системы правоведы причисляют политическое сознание, социально-политические и правовые нормы, политические отношения и политическую практику.

Важнейшим свойством всех элементов политической системы сегодня является их непрерывное взаимодействие, а изменение в деятельности какого-либо элемента приводит к неизбежным изменениям в существовании и функционировании системы в целом.

Длительное время в постсоветский период серьезным недостатком российской политической системы являлось отсутствие согласованности и взаимодействия государственных институтов и институтов гражданского общества, то есть их разобщенность, в связи с чем в начале 2000-х гг. стали появ-

¹ См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407

ляться новые институты, позволившие активнее развиваться диалогу между властью и обществом (например, создание Общественной палаты). В свою очередь действующие институты начали играть иные роли и получили ряд дополнительных возможностей для эффективного функционирования в российской политической системе.

Все эти события и преобразования поставили новые задачи и выдвинули качественно иные требования, в том числе и нормативные, для развития политических партий как участников политической деятельности.

Конституция РФ 1993 г. стала основой формирования новой правовой базы для политических отношений в обществе, модернизации политической системы в целом, а также обозначила контуры правового статуса основных участников политической сферы, прежде всего, политических партий, которые, наряду с другими субъектами политической системы, становятся средством формирования общих целей политического развития общества, выдвижения стратегических направлений преобразования указанной сферы, конструктивного политического взаимодействия и связи граждан и государства.

В настоящем исследовании нами будет проведен анализ понятия «политическая партия», а также конституционно-правового регулирования деятельности политических партий. Особенности конституционно-правового регулирования проявляются в широком использовании как публично-правовых средств, так и специфичных «мягких» средств регулирования отношений (в том числе с использованием международных договоров, соглашений между органами власти, конституционных прецедентов, конституционных обычаев), при этом конституционные нормы традиционно содержатся в Конституции, федеральных конституционных законах, федеральных законах, актах Президента, Правительства, актах органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления.

Часть 3 ст. 13 Конституции РФ закрепляет политический плюрализм как одну из основ конституционного строя, ч. 4 той же статьи провозглашает равенство всех общественных объединений, в том числе и политических пар-

тий. Развивая положения ст. 13, ст. 30 Конституции РФ закрепляет право каждого человека, законно находящегося на территории Российской Федерации, на объединение, гарантирует свободу деятельности общественных объединений. Запрещается на территории Российской Федерации лишь создание и деятельность таких общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Признание политического многообразия и многопартийности невозможно без провозглашения идеологического многообразия. В свою очередь последнее неразрывно связано со свободой слова, мысли и правом на информацию.

Конституционные положения гарантируют открытость данного процесса, использование демократических средств управления им, а также признанные в современном мире процедуры создания, деятельности и ликвидации политических партий. Государство, занимающее особое место в политической системе общества, призвано закладывать основы правовой регламентации деятельности политических партий (закреплять порядок государственной регистрации, определять особенности создания, ликвидации партии, устанавливать необходимые правовые ограничения и запреты в их деятельности).

Обращаясь к истории, заметим, что в утратившей силу Конституции РСФСР 1978 г. закреплялась возможность политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций и массовых движений через своих представителей, избранных в Советы народных депутатов, и в других формах участвовать в выработке политики государства, в управлении государственными и общественными делами.

Кроме того, Конституция 1978 г. в отличие от ныне действующей чаще использовала в тексте термин «политическая партия», в то время как Конституция РФ 1993 г. только в ст. 13 говорит о многопартийности, а партии по-

нимает в контексте всех общественных объединений (ст. 13, ч. 2 ст. 19, ч. 1 ст. 30, ч. 2 ст. 46). Из формулировок статей Конституции 1978 г. можно сделать вывод о том, что законодатель в то время пытался терминологически разграничить политические партии и общественные организации, не отождествляя их по статусу, так как, например, в ст. 7 Конституции 1978 г. он употреблял следующую конструкцию: «Все политические партии, другие общественные организации и массовые движения...», тем самым, обозначая отдельный статус политических партий, не отождествляя их с общественными организациями.

В настоящее время претерпела изменение и формулировка статьи, гарантирующей право на объединение. Ранее она звучала так: «Граждане Российской Федерации имеют право на объединение. Ограничение этого права может быть установлено только решением суда на основании закона» (ст. 50 Конституции 1978 г.).

Сейчас подобная норма сформулирована следующим образом: «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется» (ч. 1 ст. 30 Конституции РФ 1993 г.).

Таким образом, можно считать, что законодатель пошел по пути расширения закрепленных прав. Право на объединение не привязано в настоящее время к гражданству лица, как это было в ранее действующей норме. Все это время законодатель пытался найти оптимальную конструкцию, наиболее точно отражающую статус и роль политических партий при выражении воли народа, детерминирующую статус политической партии как важнейшего института демократии.

Конституционный принцип свободы объединения включает в себя право создавать объединения, присоединиться к какому-либо объединению, выйти из него, а также содержит и правомочие на защиту деятельности объединения, в случае если его деятельность не противоречит закону. При этом Конституционный Суд РФ не раз подчеркивал, что, поскольку в силу дей-

ствия принципа свободы деятельности общественного объединения (ч. 1 ст. 30 Конституции РФ), а также в соответствии с тем, что его деятельность регулируется Уставом, лицо не может требовать принять его в объединение или восстановить его в объединении в случае исключения, так как действует локальный нормативный акт — Устав, Конституционный Суд РФ вынужден отказывать в принятии к рассмотрению таких жалоб граждан¹. Тем самым судебная практика подчеркивает важность невмешательства государственных структур во внутренние вопросы организации и деятельности политической партии, акцентируя внимание на том, что политическая партия — не просто участник политической деятельности, а средство реализации прав граждан на участие в управлении делами государства. Активное вмешательство государства и государственный контроль в данной сфере будет свидетельствовать об отсутствии в стране демократического режима. Государство обязано осуществлять лишь правовое регулирование деятельности партии (закрепить порядок государственной регистрации, особенности создания, деятельности, ликвидации партии, установить необходимые правовые ограничения и запреты).

Ранее текст Закона от 9 октября 1990 г. № 1708-1 «Об общественных объединениях»², принятого Съездом народных депутатов СССР, не содержал понятия «политическая партия». Действующий в настоящее время Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в ред. от 2 июня 2016 г.)³ в ст. 7 среди организационно-правовых форм общественных объединений называет общественную организацию; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности и политическую партию.

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2007 г. № 506-О-О // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. 2007. № 23 (специальный выпуск); Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2009 г. № 247-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2009. № 5.

² См.: Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 42. Ст. 839.

³ См.: СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 2016. № 23. Ст. 3303.

Конкретизация порядка регистрации, деятельности политических партий, их финансирования осуществляется Законом «О политических партиях», в ст. 3 которого закрепляется и понятие политической партии. Она представляет собой общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Именно это нормативно закрепленное определение политической партии поддерживается и одобряется далеко не всеми учеными, подвергается критике, проигрывает иным определениям, которые больше отвечают требованиям современного развития российского общества и институтов демократии, точнее отображают современные реалии и т.д.

Так, А.М. Моисеев считает возможным определить политическую партию как основанное на членстве общественное объединение, созданное путем добровольного волеизъявления граждан Российской Федерации на основе общности идеологии и целей, борющееся за власть путем формирования политических взглядов населения, а также участия в референдумах и выборах органов государственной власти и местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации. Предложенное определение, по мнению автора, уточняет роль партии в обществе и основные методы ее деятельности¹.

Несмотря на полноту и объемность данного определения, согласиться с ним в полной мере нельзя. Автором подчеркивается именно важность борьбы за власть как главной цели деятельности политической партии, в то время как все иные виды (участие в референдуме, выборах и другие), исходя из определения, подчинены указанной цели и существуют для ее реализации.

¹ См.: *Моисеев А.М.* Конституционное право граждан на объединение в политические партии и судебная практика его защиты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 8–9.

По нашему мнению, реалии демократически организованного гражданского общества в качестве главной обозначают другую цель — обеспечение реализации участия граждан в политической жизни общества, в том числе в управлении делами государства. Более того, обращаясь к нормативному закреплению целей политических партий, цели борьбы за власть в законодательстве не обнаруживается. Исходя из этого, считаем, что правильнее говорить о борьбе за власть как о средстве достижения заявленных в Законе целей.

С.М. Барамидзе утверждает, что политическая партия, будучи элементом гражданского общества, представляет собой «особую общественную организацию, созданную для привлечения граждан Российской Федерации к политической, общественной жизни посредством их участия в формировании и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и иных формах непосредственной и представительной демократии»¹.

Это определение представляется более приемлемым, оно ближе к тому, что закрепляет Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 9 марта 2016 г.)².

И.П. Егармин, исследуя правовой статус политических партий как субъектов избирательного процесса, считает, что в широком понимании политической партией необходимо считать общественное объединение, которое создается не только для участия в выборах, но, в частности, для интегрирования социальных процессов, участия в общественных акциях. По его мнению, достаточно жесткие требования, установленные законодательством к численности политических партий в России, порядку их государственной регистрации и участия в выборах, противоречат статусу политической партии, созданной, например, для участия в общественных акциях³. Такая позиция вполне обоснована, так как интегрирование социальных процессов также

¹ Барамидзе С.М. Конституционно-правовой статус политических партий: законодательное регулирование и его развитие: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012.

² См.: СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2016. № 11. Ст. 1493.

³ См.: Егармин И.П. Правовой статус политических партий как субъектов избирательного процесса (сравнительно-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

сильно влияет и на политическую составляющую в обществе, однако формальные препятствия могут быть преградой на пути создания подобных общественных объединений.

А.С. Николаев предлагает понимать под политической партией «устойчивое во времени общественное объединение, созданное в целях участия граждан в политической жизни общества, основной задачей которого является борьба за обладание властью посредством формирования и выражения политической воли, участия в формировании органов публичной власти, а также представление интересов граждан в данных органах власти и характеризуемое фиксированным членством, общностью ценностей и интересов»¹.

М.А. Завгородний сформулировал понятие политической партии как основанной на индивидуальном членстве общественной организации, созданной в целях осуществления политической деятельности для представления ее членов в органах государственной власти и местного самоуправления².

Однако мы не считаем целесообразным ограничивать представление членов партии только в органах государственной власти и местного самоуправления как главную цель деятельности партии.

Таким образом, проанализировав наиболее популярные точки зрения на содержание понятия «политическая партия», можно заключить, что авторы строят свои предложения на определении главного критерия в деятельности политической партии и пытаются связать новую дефиницию именно с ним. Считаем, что сделать это крайне затруднительно, что приводит к тому, что в итоге авторы включают все возможные признаки политических партий и их отличительные черты, излишне перегружая ими определение.

Перечисление возможных форм участия партий в политической жизни неоправданно ограничивает возможности политической партии и умаляет ее роль в общественной и политической жизни. Мы согласимся с мнением о

¹ Николаев А.С. Конституционно-правовые основы участия политических партий в формировании органов государственной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007. С. 14.

² См.: Завгородний М.А. Политические партии как субъекты административного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011.

том, что юридически закреплённое определение политической партии представляется оптимально выгодным, точным, так как позволяет отграничить политическую партию от иных видов общественных объединений и субъектов публичной политики, а также имеет правоустанавливающие задачи в отличие от научных определений¹. И это, пожалуй, редкий случай, когда нормативная дефиниция имеет преимущество перед предложениями научного сообщества.

Несмотря на тесное взаимодействие с государственными структурами, политическая партия является автономным образованием от государственных органов и институтов, создается на принципе добровольности, что вытекает из положений Конституции РФ. В отличие от других общественных объединений политическую партию характеризуют особые цели (ч. 4 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях») всех членов и единые идеологические установки.

Конституция РФ устанавливает лишь основные принципы организации и деятельности политических партий (ст. 13, 30, 32), в то время как порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации регулируется федеральным законодательством. Конституционного регулирования не получили также численность и идеологическая составляющая политических партий, что нашло отражение в ряде федеральных законов (например, Федеральный закон «О политических партиях»), в то время как для конституционного регулирования важным законодатель посчитал соблюдение основных принципов, таких как политический плюрализм (наличие не менее двух партий, партийная конкуренция, которая способствует созданию демократической среды), законность, непротиворечие основным требованиям демократии, разумность существования, равенство всех партий перед законом, добровольность членства и организации объединения, соблюдение прав человека, в том числе возможность обеспечения фактического (а не формального) участия граждан в управлении делами государства, возможность установления ограничений

¹ См.: *Ашкеров А.Ю., Бударягин М.А., Гараджа Н.В.* Основы теории политических партий: учебник. М., 2007.

лишь в том случае, если это требуется в целях защиты прав человека и интересов государства.

Часть 3 ст. 55 Конституции РФ разрешает ограничивать права и свободы человека и гражданина только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В 2004 г. в Постановлении №18-П Конституционный Суд РФ по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина заметил, что законодатель вправе урегулировать правовой статус политических партий, в том числе условия и порядок их создания, принципы деятельности, права и обязанности, установить необходимые ограничения, касающиеся осуществления права на объединение в политические партии, а также основания и порядок государственной регистрации политической партии в качестве юридического лица. При этом осуществляемое законодателем регулирование в силу ч. 1 ст. 17 Конституции РФ, устанавливающей, что в Российской Федерации гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией, не должно искажать само существо права на объединение в политические партии, а вводимые им ограничения — создавать необоснованные препятствия для реализации конституционного права каждого на объединение и свободы создания и деятельности политических партий как общественных объединений, то есть такие ограничения должны быть необходимыми и соразмерными конституционно значимым целям¹.

В литературе существует множество определений правового статуса политических партий. Мы будем придерживаться мнения С.А. Авакьяна, кото-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

рый считает, что конституционно-правовой статус политических партий — это закрепленное посредством норм конституции, законов и иных нормативных правовых актов политическое и социальное предназначение партий, основы положения в обществе и государстве, права и обязанности, организационные, структурные и материально-финансовые возможности их реализации, гарантии и ограничения существования и деятельности¹.

Деятельность политической партии как юридического лица начинается с момента государственной регистрации, то есть внесения в государственный реестр сведений о создании политической партии. По вопросу о необходимости государственной регистрации политических партий в юридической литературе сложились неоднозначные мнения. Одни ученые (их большинство: А.Б. Агапов, С.Н. Братановский, А.Ф. Ноздрачев и другие²) считают, что институт регистрации играет важную роль и не сомневаются в его необходимости, другие (например, В.Н. Гаврилов, Р.А. Кучеренко, С.С. Юрьев³), наоборот, считают, что момент создания общественного объединения должен совпадать с моментом создания юридического лица. По настоящее время единства мнений по обозначенному вопросу так и не сложилось.

Ликвидация же политической партии и ее порядок, по мнению некоторых ученых-конституционалистов, не отвечает требованиям конституционности, в связи с чем она должна носить несколько другой характер, нежели ликвидация юридического лица, не выполняющего своих обязанностей.

Так, ранее приостановление деятельности общественных объединений, в том числе политических партий, и их ликвидация относились к ведению судов общей юрисдикции и регулировались ч. 1 ст. 26, ст. 27 ГПК РФ. С введением в действие Кодекса административного судопроизводства РФ от 8 мар-

¹ *Авакьян С.А.* Конституционно-правовой статус политических партий в России: учебное пособие. М., 2011. С. 15.

² См.: *Братановский С.Н., Завгородний М.А.* Политические партии как субъекты административного права. М., 2012.

³ См.: *Гаврилов В.Н.* Административно-правовые аспекты функционирования разрешительной системы в Российской Федерации. М., 2008; *Юрьев С.С.* Правовой статус общественных объединений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995.

та 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) (далее — КАС РФ) производство по административным делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии регулируется его гл. 27 КАС РФ¹.

Однако существуют мнения, согласно которым вопрос о ликвидации политической партии должен решать не суд общей юрисдикции, а Конституционный Суд РФ, поскольку ликвидация политической партии должна отличаться от процедуры ликвидации общественного объединения ввиду особой роли политических партий в современном мире и строгими правилами и требованиями к получению статуса политической партии (численность, участие в выборах и т.д.) в отличие от обычного статуса общественного объединения².

Действительно, социально-правовая природа политической партии, особый правовой статус характеризуют ее не как обычное общественное объединение, а как общественное объединение, непосредственно обеспечивающее участие граждан в политической жизни общества, управление делами государства, такая важная роль политической партии, сложность ее образования и устройства, требует тщательного нормативного регулирования процедуры создания и ликвидации политической партии. Тем не менее, на наш взгляд, порядок ликвидации не должен кардинально отличаться от порядка создания политической партии, в то время как ликвидация партии Конституционным Судом РФ сильно изменит существующий порядок, будет способствовать приращению несвойственных функций и полномочий Конституционному Суду РФ, а также заметно усложнит эту процедуру, что в некоторых случаях (например, при экстремистской деятельности партии) недопустимо и чревато негативными последствиями.

Высказывались и предложения по дифференциации правовых оснований приостановления и ликвидации деятельности политических партий, а также партий, осуществляющих экстремистскую деятельность. В случае если партия перестает удовлетворять необходимым требованиям по своей численно-

¹ См.: СЗ. РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4236.

² См.: *Моисеев А.М.* Указ. раб. С. 8–9.

сти, территориальному масштабу деятельности и участию в выборах, С.Е. Заславский считает целесообразным ввести такую санкцию, как утрата общественным объединением статуса партии с исключением ее из списка политических партий (при этом деятельность ее как общественного объединения могла бы продолжаться). В отношении же экстремистских партий целесообразно ввести такую отсутствующую в действующем законодательстве санкцию, как роспуск партии, последствием которого наряду с ликвидацией было бы прекращение деятельности депутатских объединений, представляющих партию в законодательных (представительных) органах государственной власти и органах местного самоуправления¹.

Особый статус политических партий среди других общественных объединений дал основания для выделения у политических партий специальных признаков, на основании чего М.А. Завгородний предложил определять политическую партию не как организационно-правовую форму общественных объединений, а как вид общественного объединения, узаконив их деятельность специальным законом «О политических общественных объединениях», предусматривающим в качестве организационно-правовых форм политических общественных объединений такие формы, как политическая партия и политическое движение (переработанные варианты таких организационно-правовых форм, как общественная организация и общественное движение), отнеся при этом политические общественные объединения к видам общественных объединений².

Т.Т. Узунян считает, что создание политической партии включает в себя не только принятие решения о ее образовании, но и прохождение процедуры государственной регистрации, поэтому использование в Федеральном законе «О политических партиях» термина «учреждение» вместо нынешнего термина «создание» было бы правильным. Также следует задуматься о процедуре

¹ См.: Заславский С.Е. Политические партии России: процесс правовой институционализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.

² См.: Завгородний М.А. Указ. раб.

привлечения политической партии к публично-правовой (конституционно-правовой) ответственности¹.

Такое разнообразие мнений по поводу определения «политические партии» и процедуры их регистрации и ликвидации характерно лишь для стран романо-германской правовой семьи.

Основные права и обязанности политических партий перечислены в Федеральном законе «О политических партиях». Согласно ст. 26 данного Закона политические партии вправе свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи; участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, в выборах и референдумах в соответствии с законодательством Российской Федерации; создавать региональные, местные и первичные отделения, в том числе с правами юридического лица, принимать решения об их реорганизации и ликвидации; организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия; учреждать издательства, информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации и образовательные учреждения дополнительного образования взрослых; пользоваться на равных условиях государственными и муниципальными средствами массовой информации; создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица; защищать свои права и представлять законные интересы своих членов; устанавливать и поддерживать международные связи с политическими партиями и иными общественными объединениями иностранных государств, вступать в международные союзы и ассоциации; осуществлять предпринимательскую деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом политической партии.

¹ См.: Узунян Т.Т. Политические партии в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

Учитывая особенности изложения правовой нормы, можно было бы предположить, что данный перечень является исчерпывающим, однако ч. 2 той же статьи указывает на право политической партии осуществлять иную деятельность, установленную законодательством Российской Федерации, что дает возможность говорить и об иных правах, вытекающих из данной деятельности, не указанных выше в ч. 1 анализируемой статьи.

В ст. 27 содержится перечень обязанностей политических партий, среди которых такие, как обязанность соблюдать в своей деятельности законодательство РФ и устав политической партии; допускать представителей уполномоченных органов на открытые мероприятия (в том числе на съезды, конференции или общие собрания), проводимые политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями; заблаговременно извещать избирательную комиссию соответствующего уровня о проведении мероприятий, связанных с выдвижением своих кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления; допускать представителей избирательной комиссии соответствующего уровня на указанные мероприятия; один раз в 3 года представлять в федеральный уполномоченный орган информацию о продолжении своей деятельности с указанием численности членов политической партии и места нахождения своего постоянно действующего руководящего органа, о региональных отделениях политической партии с указанием численности членов политической партии в этих отделениях и мест нахождения постоянно действующих руководящих органов региональных отделений, а также о количестве выдвинутых партией кандидатов.

Через добровольно созданные политические партии человек выступает субъектом конституционных отношений. В Конституции РФ найден оптимальный способ регулирования правового статуса и деятельности политических партий. Подобную конструкцию можно встретить и в некоторых основных законах стран-членов СНГ. Так, к примеру, в ст. 5 Конституции Респуб-

лики Казахстан признается политическое и идеологическое многообразие, и все общественные объединения провозглашаются равными перед законом, однако законодатель Казахстана все же счел необходимым отдельно оговорить запрет на деятельность политических партий и профессиональных союзов других государств, партий на религиозной основе, а также финансирование политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями¹.

Законодатель Республики Беларусь, провозглашая многообразие политических институтов, идеологий и мнений, право каждого на свободу объединений подчеркивает в ст. 4 Конституции, согласно которой идеология политических партий, религиозных или иных общественных объединений, социальных групп не может устанавливаться в качестве обязательной для граждан. Таким образом, учитывая правила грамматики, он выделяет политические партии отдельно от иных общественных объединений, не отождествляя их с последними, при этом указывая, что политические партии, другие общественные объединения, действуя в рамках Конституции и законов Республики Беларусь, содействуют выявлению и выражению политической воли граждан, участвуют в выборах². Несложно заметить, что те цели, которые в российском законодательстве определены в качестве целей именно политических партий, в Конституции Республики Беларусь указываются и для иных общественных объединений, тем самым стирая грань между ними, в связи с чем, с точки зрения российского законодательства и конструкций, используемых в нем, становится непонятным разграничение целей деятельности политических партий и иных общественных объединений.

¹ Конституция республики Казахстан. URL: <http://www.constitution.kz/> (дата обращения: 22.07.2015).

² См.: Новые Конституции СНГ и Балтии: сборник документов / сост.: Ю.А. Дмитриев, Н.А. Михалева. Вып. 2. М., 1997.

Выделяются отдельно от других общественных объединений политические партии и в тексте Основного Закона Кыргызской Республики¹, Азербайджанской Республики².

Стало традиционным упоминать и анализировать статус и перспективы развития партийной системы в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию, обозначая приоритеты развития и совершенствования законодательства в данной сфере. В 2009 г. Президент России Д.А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию на 2010 г. отметил, что политические партии, которые действуют в нашей стране, уже прошли испытание временем, они окрепли в борьбе за голоса избирателей, завоевали их доверие, стали по настоящему массовыми. Также они располагают всеми качествами и средствами, необходимыми для их работы во всероссийском масштабе. Однако среди всех положительных моментов Д.А. Медведев отмечал и некоторые недоработки, которые необходимо было исправлять: «проблемы в организации выборов, низкий уровень политической культуры, дефицит глубоко проработанных альтернативных предложений по конкретным вопросам социально-экономического развития»³.

В 2010 г. роли политических партий в таком документе Д.А. Медведев уделил немного внимания, Президент РФ лишь подчеркнул важность политической конкуренции на низовом уровне, что в целом будет способствовать укреплению доверия к партийной системе и повышению ответственности партий перед избирателями, предлагая сделать партии ближе к повседневной жизни наших граждан⁴.

¹ См.: Официальный сайт Правительства Кыргызской Республики. URL: http://www.gov.kg/?page_id=263 (дата обращения: 15.02.2014).

² См.: Официальный сайт Президента Азербайджана. URL: <http://ru.president.az/azerbaijan/constitution> (дата обращения: 15.02.2014).

³ Послание Президента РФ Д. Медведева Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 года. URL: <http://www.rg.ru/2010/11/30/poslanie-tekst.html> (дата обращения: 10.02.2013).

⁴ См.: Послание Президента РФ Д. Медведева Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 г. // Российская газета. 2010. 1 дек.

В Послании Президента РФ на 2012 г. отмечалась важность стимулирования развития политической конкуренции, подчеркивался заметный рост роли партий в жизни страны (появилось право представлять Президенту РФ кандидатуры на пост высшего должностного лица субъекта Федерации, переданы ряд контрольных функций партиям), особое внимание было сосредоточено на тех гарантиях, которые получили парламентские партии при освещении их деятельности СМИ, что способствовало реализации права граждан на информацию, диалогу с избирателями и открытости¹.

Президент РФ В.В. Путин в Послании на 2013 г. подчеркивал значимость добросовестной политической конкуренции, а также предложил один из путей расширения прав политических партий в формировании Счетной палаты. В.В. Путин отметил, что «правящая партия да и парламентская оппозиция должны получить право выдвигать кандидатуры на пост председателя, заместителя и аудиторов»². Таким образом, за последние несколько лет Президентом РФ в Ежегодном послании Федеральному Собранию РФ обозначались самые важные векторы развития регулирования деятельности политических партий, обеспечения политической конкуренции, гарантий их деятельности и намечались перспективы будущего развития.

Говоря о статусе политической партии, нельзя не затронуть вопрос о юридической ответственности последней, который не раз поднимался в научных работах, в том числе и диссертационного уровня. Политические партии могут нести как конституционно-правовую, так и гражданско-правовую и административную ответственность. Под юридической ответственностью политических партий в науке понимают обусловленную конституционно-правовыми нормами обязанность политических партий как субъектов конституционно-правовых отношений отвечать за свое юридически значимое поведение в установленном порядке и действовать в соответ-

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 22 декабря 2011 г. // Российская газета. 2011. 23 дек.

² Послание Президента РФ В. Путина Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 дек.

ствии с возложенными на них обязанностями, а в случае отклонения — претерпевать определенные лишения в виде применения мер государственного принуждения¹. Важно также не забывать об особой роли политической партии в жизни общества и государства, в избирательном процессе, в связи с чем А.Л. Бураковским выделяется и неюридическая социальная ответственность политических партий (политическая и моральная), особенно это касается ответственности перед своими избирателями в результате утраты их доверия, лишения поддержки электората на выборах.

Основными формами юридической ответственности политических партий в соответствии с действующим законодательством являются вынесение предупреждения, приостановление деятельности и ликвидация политической партии (последняя применяется не так часто и многими учеными отмечается ее экстраординарный характер).

В основном такие формы юридической ответственности в первую очередь нацелены на изменение статусных характеристик политической партии как юридического лица. Э.А. Джалилов считает, что меры ответственности политических партий в России (предупреждение, приостановление и прекращение деятельности) независимо от того, что они применяются Верховным Судом РФ или органами юстиции, а не Конституционным Судом РФ, все же являются мерами конституционно-правовой ответственности². Однако такого мнения придерживаются далеко не все правоведы. Р.Ю. Хертуев, подчеркивая отсутствие в действующем законодательстве системного подхода к нормативному закреплению оснований и мер конституционно-правовой ответственности политических партий, утверждает, что предупреждение об устранении допущенного нарушения, приостановление деятельности политической партии, отказ в государственной регистрации политических партий

¹ См.: Бураковский А.Л. Юридическая ответственность политических партий в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007.

² См.: Джалилов Э.А. Конституционно-правовая ответственность политической партии // Вектор науки ТГУ. 2010. № 3(3). С. 60.

и принудительная ликвидация по ряду оснований не являются мерами конституционно-правовой ответственности политической партии¹.

Таким образом, политические партии выступают выразителями электоральной активности населения, выполняют связующую функцию между обществом и государством, представляют общественное мнение. Основы для этих функций и деятельности заложены в Основном Законе страны. Заручаясь поддержкой граждан, партии открыто и на основе состязательности стремятся к обеспечению участия граждан в управлении делами государства путем прямого и опосредованного политического представительства. Несмотря на существование в науке многообразия определений политической партии, наиболее удачным все же остается то, которое предложено в Законе «О политических партиях».

Деятельность политической партии как участника политической деятельности и как средства реализации права граждан на участие в управлении делами государства регулируется как нормативными актами (Конституцией РФ и различными законами), так и актами судебной практики, что особенно важно, так как с помощью судебных актов намечается новый особый вектор регулирования деятельности и статуса политических партий. Наиболее ярко это выражается в актах высших судов. Далеко не последнее значение роли судебной практики в правовом регулировании деятельности политических партий, позволяющей гражданам как народу проявлять различные варианты участия в управлении делами государства, свидетельствует об усложнении характера политических отношений. В данном случае судебная практика выполняет дополнительную регулятивную функцию, поскольку динамично развивающиеся общественные отношения идут зачастую на шаг впереди действующего законодательства.

Не стоит недооценивать значение судебной практики, которая, являясь своеобразным индикатором имеющихся недостатков правового регулирова-

¹ См.: Хертуев Р.Ю. Конституционно-правовая ответственность политических партий в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2012. С. 9–10.

ния либо существования проблем в механизме реализации созданной нормы, быстро отображает пробелы в законодательстве, позволяет найти выход из сложившейся ситуации. Имеющиеся в настоящее время некоторые примеры правоприменительной практики указывают на недостаточность понимания гражданами различных форм участия в управлении делами государства, вариантов политического участия через партии в том числе, поскольку политическая деятельность обычных граждан реализуется большей частью через политические партии.

Показателен следующий пример. Так, 31 января 2013 г. Судебной коллегией по гражданским делам Московского городского суда было вынесено апелляционное определение по отказу в удовлетворении жалобы заявителя по следующему делу: Кареев Е.С. обратился в суд с иском к Президенту Российской Федерации, Председателю Правительства Российской Федерации и Министерству финансов Российской Федерации с требованиями об обязанности рассмотреть его обращения и дать на них ответы, а также о взыскании компенсации морального вреда, указывая, что Президент Российской Федерации и Председатель Правительства Российской Федерации не ответили в установленный срок на его обращение с просьбой предоставить ему возможность осуществлять власть непосредственно, чем ему причинен моральный вред.

Отказывая Карееву Е.С. в принятии заявления, суд исходил только из того, что Президент РФ обладает неприкосновенностью, что является отступлением от конституционного принципа равенства перед законом и судом, в связи с чем заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства¹.

Данный случай указывает на имеющийся у граждан интерес к реализации существующего права на участие в управлении делами государства, граждане находятся в поиске путей реализации заявленных в Конституции РФ прав. Однако, на наш взгляд, в данном определении суд неверно растол-

¹ См.: Апелляционное определение от 31 января 2013 года по делу № 11-3422. URL: <http://www.mos-gorsud.ru/> (дата обращения: 20.11.2013).

ковал понятие неприкосновенности и не использовал возможности в судебном акте разъяснить о формах участия в управлении делами государства, что внесло бы ясность для гражданина о возможности реализации имеющихся форм. Настоящее определение скорее еще больше вводит гражданина в заблуждение и негативно настраивает относительно указанных оснований отказа. Такие примеры показательны для науки, они еще раз подтверждают актуальность заявленной темы исследования.

Признавая нормативную дефиницию «политическая партия», содержащуюся в Федеральном законе «О политических партиях» удачной и не требующей изменения в настоящее время, можно сделать вывод о том, что она значительно выигрывает, по сравнению с вариантами определения политической партии от научного сообщества. Более того, содержащееся в указанном законе определение «политическая партия» дает основания признать партию эффективным средством участия граждан в управлении делами государства, дающим достаточно возможностей для реализации гражданами своих прав и отстаивания своей гражданской позиции. Однако наличие даже идеально сформулированной нормы не исключает некоторые препятствия ее реализации на практике, чему будет посвящена следующая глава настоящего исследования.

2.2. Участие политических партий в формировании и деятельности органов государственной власти как средство реализации права граждан на управление делами государства

В настоящем параграфе мы предпримем попытку обозначить возможные способы участия политических партий в формировании и деятельности органов государственной власти в современной России.

Большую часть деятельности любой политической партии составляет процесс политического рекрутирования. Он складывается из нескольких этапов, например, подбора и подготовки политических кадров, процедуры выдвижения кандидатов в представительные, исполнительные органы власти,

органы местного самоуправления и др. Активное участие политических партий в формировании органов власти является важным и весьма эффективным средством достижения поставленных электоратом перед партией целей и решения первостепенных задач.

Среди целей политических партий, указанных в ст. 3 Федерального закона «О политических партиях», формирование органов власти законодателем прямо не указано. Однако такая цель, как выдвижение кандидатов (списков кандидатов), на выборах Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов подразумевает непосредственное участие политических партий в формировании органов власти и их работе.

Активное участие политических партий в формировании органов власти служит важным средством в достижении указанных целей и решении первостепенных задач любой политической партии.

Необходимо разобраться в формировании и деятельности каких именно органов власти политические партии могут принимать участие и существуют ли в настоящее время пути расширения данных возможностей для увеличения прав политических партий в формировании органов власти и соответственно обеспечения прав граждан участвовать в управлении делами государства.

В процессе выборов кандидатов в депутаты в нижнюю палату Федерального Собрания РФ — Государственную Думу — выдвижение кандидатов осуществляется политическими партиями, имеющими право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать списки кандидатов (ст. 7 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред.

от 5 апреля 2016 г.)¹. Ранее право выдвигать кандидатов имели также иные политические организации, политические движения². В 2009 г. все иные общественные объединения были исключены из субъектов выдвижения кандидатов в представительные органы власти.

В настоящее время политическая партия вправе выдвинуть в составе федерального списка кандидатов граждан Российской Федерации, не являющихся членами данной политической партии, что позволяет гражданам участвовать в формировании органов власти как непосредственно, так и опосредованно. Практика показывает, что политические партии активно пользуются правом выдвижения кандидатов как из своих рядов, так и из граждан, не обозначивших свою партийную принадлежность (в федеральном списке кандидатов в депутаты Государственной Думы число лиц, не являющихся членами партии, должно составлять не более 50% от числа всех кандидатов в списке)³. Причем существует немало примеров, когда партия выдвигала кандидатуры лиц, ранее поддерживающих идеи других политических партий. Такое положение дел свидетельствует об активности политических партий, позволяющей реализовывать право граждан в управлении делами государства посредством участия в формировании органов власти.

Так, например, на дополнительных выборах депутатов Саратовской областной Думы (сентябрь 2013 г.) партией «Единая Россия» был выдвинут один из бывших лидеров партии «Патриоты России», победивший в праймериз, выигравший на внутрипартийном голосовании Александр Сидоренко.

При этом депутат Государственной Думы Николай Панков пояснил, что «партия «Единая Россия» дает возможность не членам партии «Единая Россия» выдвигаться и быть выдвинутыми. «Единая Россия» в том числе выдвигает»

¹ См.: СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740; 2016. № 15. Ст. 2054.

² См.: Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1653.

³ См. ч. 5 ст. 39 Федерального закона «О выборах депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации».

гает кандидатов, которые изъявили желание участвовать. Главное, чтобы их знали...»¹.

При выборах в Государственную Думу шестого созыва от Единой России были выдвинуты представители Саратовской области учитель Людмила Бокова, газорезчик Валерий Омельченко, не состоявшие в партии².

Таким образом, любой гражданин России, достигший указанного в законодательстве возраста, может быть выдвинут кандидатом от политической партии. Главным критерием «отбора» в этом случае является, как правило, его значимая общественная либо профессиональная деятельность, способность соблюдать правила политической этики либо известность в регионе, которая не всегда даже может быть исключительно положительной. Четкого перечня критериев к кандидату, с точки зрения его профессиональной деятельности, индивидуальных особенностей поведения и моральных установок, не существует. Решение вопроса о возможности выдвижения в кандидаты — субъективная оценка партийного большинства. Все названные критерии имеют место на практике, но не имеют под собой какой-нибудь законодательно определенной основы.

Как считает А.А. Вилков, нельзя исключать и возможность привлечения беспартийных граждан к выдвижению в кандидаты, уже известных в каких-либо областях: звезд шоу-бизнеса, журналистов, спортсменов с целью использования их имиджевого и социального ресурса, в данном случае поклонники и фанаты этих известных персон будут выступать как электоральные «мишени», с которыми, как правило, проводится определенная агитационно-пропагандистская деятельность³.

¹ Четвертая власть. URL: <http://www.4vsar.ru/news/38466.html> (дата обращения: 15.02.2016).

² См.: Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://www.duma.gov.ru> (дата обращения: 16.02.2014).

³ См.: *Вилков А.А.* Конституционно-правовые основы и институциональные возможности участия граждан в оппозиции в современной России / Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России: материалы международного Конституционного Форума (10 декабря 2010 г., г. Саратов). Вып. 2: Сборник научных статей. Саратов, 2010. С. 49.

Примеров включения в избирательный процесс по инициативе политических партий лиц, не являющихся их членами, достаточно много. Активно обсуждалось в прессе выдвижение гр-на Алексея Навального в мэры Москвы от партии РПР-ПАРНАС в 2013 г.¹, такое выдвижение стало возможным только в соответствии с имеющимся у партии правом выдвигать в кандидаты не члена партии и даже оппозиционера. При этом не имеет значения, предложил ли сам гражданин свою кандидатуру для обсуждения партии либо партия обратилась к нему с подобным предложением, либо это было обоюдным решением.

На уровне президентских выборов подобная практика также имеется и активно используется. Так, 10 декабря 2007 г. кандидатура первого вице-премьера Д. Медведева была предложена на должность Президента России партиями «Единая Россия», «Справедливая Россия», «Аграрная партия» и «Гражданская сила»².

4 марта 2012 г. на выборах Президента РФ кандидатура Владимира Путина была выдвинута сразу несколькими политическими партиями («Единая Россия», «Патриоты России», «Правое дело»).

Ни у кого не вызывает сомнения, что данный механизм выдвижения кандидата не из числа членов партии работает и эффективно используется политическими партиями на практике, в чем видится неоспоримое преимущество.

На практике возникают неоднозначные вопросы о правильности определения принадлежности или членства к той или иной партийной организации, поскольку единого механизма вступления в политическую партию или приобретения ее членства закон не предусматривает, однако это уже не предмет настоящего исследования.

¹ См.: Газета. Ру. URL: http://www.gazeta.ru/politics/2013/06/14_a_5380233.shtml (дата обращения: 20.02.2014).

² См.: Официальный сайт Первого канала. URL: <http://www.1tv.ru/news/polit/93900> (дата обращения: 20.02.2014).

Политические партии участвуют в формировании и деятельности не только коллегиальных органов власти (например, Государственная Дума, о которой упоминалось выше). Активная деятельность партий предусмотрена и на выборах Президента РФ.

Статья 6 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (в ред. от 13 июля 2015 г.)¹ также закрепляет право партий выдвигать кандидатуру Президента РФ. Такая возможность предоставлена только тем партиям, которые в соответствии с действующим законодательством имеют право принимать участие в выборах. От партии может быть выдвинута только одна кандидатура. Соответственно кандидат может дать согласие баллотироваться только одной политической партии, а если гражданин уже выдвинул свою кандидатуру в порядке самовыдвижения, то политической партией он уже не может быть выдвинут.

В связи с проведенным анализом можно обозначить некоторую концептуальную неоднозначность, которая содержится в нормах федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации», закрепляющих запрет на выдвижение политической партией кандидата — гражданина Российской Федерации, являющегося членом иной политической партии.

Считаем, что если партия в своих рядах не имеет достойной кандидатуры для выдвижения, то она может и должна обратить свое внимание на достойных претендентов-членов других политических партий, но только в случае, если они не выдвинуты своими партиями. Иначе мы можем говорить о необоснованном ограничении права гражданина быть избранным и нереализации партией возложенных на нее полномочий. Ограничивая выбор партии из членов других политических партий, мы рассматриваем партию как некий закрытый союз, продвигающий только своих членов в органы государственной власти, даже, если они при этом не соответствуют высоким требованиям.

¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171; 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4357.

При этом обеспечение права граждан участвовать в управлении делами государства отходит на самый последний план, поскольку выдвигать знающего, перспективного и действительно «полезного» населению кандидата, но из другой партии, политическая партия не может, чем в первую очередь ущемляются права граждан, в интересах которых партия осуществляет свою политическую деятельность.

Данные нормы-запреты в указанных законах, на первый взгляд, вполне логичны и вытекают из принципов конкуренции политических партий, политического плюрализма с учетом интересов электората каждой политической партии. Предполагается, что электорат, изучив устав и программу партии, знает о ближайших целях и задачах партии, характеристиках ее членов, из которых партия и выдвинет наиболее достойного. Однако не все так просто. Если вспомнить о более высоких целевых установках партий, нежели борьба за власть, и при этом не забывать об основных принципах демократического государства, в котором права и свободы человека являются высшей ценностью, тогда и указанные запреты покажутся не вполне логичными. Необходимо вспомнить о пирамиде ценностей и исходить не из индивидуальных ценностей, а из надындивидуальных ценностей (то есть ценностей определенного социума). Так, Н.И. Сухова считает, что надындивидуальные ценности — это ценности более высокого порядка, направленные на достижение согласия между членами общества, преобразование мира, развитие общественных отношений¹.

Таким образом, учитывая цели создания любой политической партии в правовом государстве, необходимо в первую очередь исходить из их надындивидуальных целей, в любых возможных ситуациях на первой ступени для партии должны стоять интересы электората. Поэтому, не замыкаясь на партийной принадлежности выдвинутого кандидата, партия, на наш взгляд, должна исходить из так называемого «коэффициента его полезного дей-

¹ См.: Сухова Н.И. Механизм обеспечения социальной ценности права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 2–4.

ствия» уже после выборов, его полезных качеств управленца, то есть политической ценности персоны. Только в таком случае избранное лицо сможет сделать для народа намного больше полезного и эффективного, нежели кандидаты, выдвинутые из рядов самой партии, так сказать, «для галочки», в случае отсутствия более перспективной кандидатуры в своих рядах. Непредсказуемая и еще более нелепая ситуация может возникнуть при возможном прохождении одной из тех кандидатур, что были выдвинуты формально, дабы создать видимую политическую конкуренцию.

Высказанное нами мнение находит поддержку в трудах некоторых правоведов. Так, В.А. Горбунова и А.А. Кликушина считают, что законный интерес российского народа выражается в том, чтобы был избран достойный кандидат¹. В.И. Осейчук, критикуя систему организации власти и представительства народа, подчеркивает, что «по теории депутат должен быть наиболее достойным представителем большинства, а на практике он чаще всего представитель меньшинства, поскольку это меньшинство — организованная сила, а большинство, как песок, ничем не связано и потому бессильно перед меньшинством. По идее, выбор народа в ходе избирательных кампаний должен бы падать на самого разумного и способного, а в действительности он падает на того, кого толкает меньшинство»².

Таким образом, в целях избежания формализма на выборах выдвигаться должны только те кандидатуры, которые наиболее полезны для граждан, и их будущая деятельность окажется эффективной независимо от их партийной принадлежности, если исходить из самых высоких целей и установок политических партий. Уставы многих политических партий содержат для этого весьма благоприятную почву. Так, например, Устав партии «Единая Россия» в настоящее время самой первой целью партии закрепляет обеспечение соответствия государственной политики, решений, принимаемых органами госу-

¹ См.: Горбунов В.А., Кликушин А.А. Защита судами общей юрисдикции публичных интересов избирательного корпуса // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 6. С. 22.

² Осейчук В.И. Народ России как субъект строительства демократического правового социального государства. Тюмень, 2007. С. 116.

дарственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, органами местного самоуправления, интересам большинства населения Российской Федерации, а также выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни¹. Программа партии КПРФ содержит обязательство партии принять все необходимые меры, чтобы максимально обеспечить все более широкое участие трудящихся в управлении государством².

Всероссийская политическая партия «Гражданская инициатива» устанавливает в своей программе, что развитие России должно идти по пути политической и экономической свободы, построения современного демократического общества с сильными государственными и гражданскими институтами и в центре внимания государства в таком обществе должен быть человек с его потребностями, нуждами и проблемами³.

Среди основных задач ЛДПР числится обеспечение избрания гражданами России в Государственную Думу и иные органы власти достойных людей, которым они доверяют⁴.

Не претендуя на единственно верное мнение, мы пытаемся лишь обозначить имеющееся несоответствие норм федеральных законов и основных принципов развития демократических институтов в стране, основных ценностей, связанных с демократическим режимом (свобода, равенство, права человека). В связи с этим предлагаем отменить запрет, действующий в отношении возможности политической партии выдвигать в кандидаты лиц, являющихся членами других политических партий, и внести соответствующие изменения в указанные ранее законодательные акты.

¹ См.: Официальный сайт партии Единая Россия. URL: <http://er.ru/party/rules/#23> (дата обращения: 22.04.2016).

² См.: Официальный сайт Коммунистической партии Российской Федерации. URL: <http://kprf.ru/party/program> (дата обращения: 22.04.2016).

³ См.: Официальный сайт политической партии Гражданская инициатива. URL: <http://www.grazhdan-in.ru/index.php/party-program> (дата обращения: 22.04.2016).

⁴ См.: Официальный сайт Либерально-демократической партии Российской Федерации. URL: http://www.ldpr.ru/#party/Program_LDPR/Liberal_Democratic_Party_will_show_the_way_the_draft_party_program (дата обращения: 22.04.2016).

Кроме того, ч. 1 ст. 8 «Основные принципы деятельности политических партий» Федерального Закона «О политических партиях», закрепляющую основные принципы деятельности политических партий, следует дополнить принципом приоритета интересов избирателей и изложить в следующей редакции:

«Деятельность политических партий основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности, гласности и приоритета интересов избирателей. Политические партии свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, за исключением ограничений, установленных настоящим Федеральным законом».

Несмотря на то, что Постановлением Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П установлено, что интересы избирателей и кандидатов (избирательных объединений) не являются тождественными и — в зависимости от конкретных социально-политических условий — могут не совпадать, вступать между собой в определенное противоречие¹, нужно понимать, что на выборах своим избирательным правом пользуется не все население страны, а лишь та его часть, которая пришла на избирательные участки и выразила свое мнение голосованием. О мнении и интересах остальной части населения, не пришедшей на выборы, остается только догадываться.

Учитывая цели принципа приоритета интересов избирателей, ч. 3.1, введенную в 2006 г. в ст. 36 того же Закона, устанавливающую запрет политическим партиям выдвигать кандидатами в депутаты, в том числе в составе списков кандидатов, и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления граждан Российской

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона „О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области» // СЗ РФ. 2013. № 18. Ст. 2292.

Федерации, являющихся членами иных политических партий, следует изъять из текста Закона, тем самым предоставив такую возможность партиям.

Не называя самого принципа приоритета интересов избирателей как такового, тем не менее, Конституционный Суд РФ, анализируя сложившуюся ситуацию, зачастую в своих актах руководствуется этим принципом, отмечая невозможность злоупотребления доверием избирателей и запрещая все возможности такого злоупотребления, что подтверждает правильность высказанной нами мысли о значимости данного принципа. Так, Определением Конституционного Суда РФ от 31 марта 2016 г. № 449-О-Р «О разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2014 года № 33-П по делу о проверке конституционности ряда положений пунктов 17 и 18 статьи 71 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и частей 3 и 4 статьи 89 Федерального закона „О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”»¹ отмечается, что лицо, которое получило мандат депутата Государственной Думы, а затем добровольно прекратило исполнение депутатских полномочий досрочно, реализовавшее тем самым свое пассивное избирательное право, не вправе рассчитывать на участие по итогам состоявшихся выборов в замещении депутатского мандата вновь; с момента замещения (получения) депутатского мандата лицо не может более состоять в соответствующем федеральном списке кандидатов и подлежит исключению из него. Тем самым предполагается, что такое лицо впредь не может считаться законным носителем депутатского мандата и что, соответственно, необходима реализация процедуры прекращения его депутатских полномочий и замещения вакантного депутатского мандата. Таким образом, перед избирателями данное лицо не совершило надлежащую ему функцию и, руководствуясь интересами избирателей, ему надлежит еще раз в должном порядке доказать свою «пригодность» и «нужность» своему избирателю.

¹ См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.04.2016).

В избранном нами подходе будет возможным говорить о консенсусной концепции демократии, которая стремится к принятию таких решений, которые учитывают как можно более широкий спектр предпочтений, а не только предпочтения большинства¹, что поддерживается принципами существования пропорциональной избирательной системы подсчета голосов, отвечающей идеям демократии и позволяющей партиям, имеющим незначительную поддержку быть избранными.

Таким образом, право политических партий выдвигать кандидатов на выборах депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ и в Президенты РФ является важной составляющей обеспечения права граждан в управлении делами государства.

Помимо Государственной Думы Федерального Собрания РФ и Президента РФ, партии участвуют в формировании законодательных представительных органов государственной власти субъектов РФ, что нормативно закрепляется соответствующими законами субъектов. Так, например, Закон Саратовской области от 28 июня 2007 г. «О выборах депутатов Саратовской областной Думы» (в ред. от 27 апреля 2016 г.)² предоставляет право избирательным объединениям выдвигать кандидатов в составе областных списков, при этом закрепляется право выдвигать по одному одномандатному избирательному округу не более одного кандидата.

На уровне субъекта значимым событием также становится избрание его главы (например, губернатора области). Закон Саратовской области от 28 июня 2012 г. № 92-ЗСО «О выборах Губернатора Саратовской области» (в ред. от 27 апреля 2016 г.)³ позволяет выбирать Губернатора Саратовской области гражданам Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Кандидаты на должность Губернатора области выдвигаются избирательными объединениями, которыми и являются политические партии. Последние выдвигают только

¹ См.: *Фененко А.В.* Концепции и определении демократии. М., 2006.

² URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/933009911> (дата обращения: 22.07.2016).

³ См.: СЗ Саратовской области. 2012. № 21; 2016. № 6.

одного кандидата, который может быть членом соответствующей политической партии либо не являться членом соответствующей или иной политической партии. Ранее возможность предлагать Президенту РФ кандидатуру на губернаторский пост предоставлялась только партии, победившей на выборах в региональный парламент.

По инициативе Президента РФ может быть проведена консультация с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ, а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения. Порядок проведения таких консультаций определяется Президентом РФ. Кандидатура выдвинутого кандидата должна быть поддержана депутатами представительных органов муниципальных образований (от 5 до 10% депутатов).

Возможным является также участие партий в формировании органов власти на местном уровне. Согласно ч. 2 ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Наличие выборного органа в структуре органов местного самоуправления является важным условием в дальнейшем для гарантирования юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением при ненадлежащем исполнении своих должностных обязанностей.

На наш взгляд, роль политических партий в формировании органов власти минимизируется сверху вниз (от федерального до местного уровня), то есть минимальным является влияние партии на местах, о чем свидетельствуют разнообразные социологические исследования. Так, например, в социологическом исследовании фонда общественного мнения 2008 г., на вопрос «Кто в большей мере влияет на ситуацию в городе (селе, поселке), на решение вопросов местной жизни?», по данным социологического исследования Фонда общественного мнения, только от 1 до 9% граждан ответили: политические партии¹. Такое процентное соотношение представляется недостаточным, что

¹ Гражданское общество современной России. Социологические зарисовки с натуры / отв. секретарь Е.С. Петренко. М., 2008. С. 378.

свидетельствует о том, что граждане не ощущают реальную возможность влияния партий на формирование органов власти на местах, а также на их деятельность, в то время как партийные организации имеют возможность включаться в процессы территориального управления, влиять на динамику регионального политического процесса в целом и даже контролировать его.

О сложности проведения на местах многих форм участия в управлении делами государства говорят многие ученые. Так, к примеру, В.В. Комарова отмечает определенные трудности в реализации безусловно заслуживающей поддержки идеи широкого применения интернет-демократии на муниципальном уровне¹.

Следует отметить, что все указанные процессы в российских регионах действительно происходят, однако уровень внимания к ним от населения низкий. Необходимо активизировать работу партий в регионах, развивать региональную политическую жизнь, предоставив партиям расширенный список полномочий в деятельности на местах. Было бы неправильным утверждать, что законодатель не занимается модернизацией системы управления в регионах, одно только, насколько часто менялся и «редактировался» порядок замещения поста главы субъекта РФ, свидетельствует о том, что законодатель и сейчас еще находится в поиске универсальных конструкций и механизмов, однако такие преобразования должны касаться и расширения деятельности партий в регионах с единственно-главной целью — улучшением качества жизни населения и скорейшим решением возникающих у граждан проблем различного характера (от безопасности до социально-экономического благополучия). Для эффективной реализации названных целей на современном этапе развития российских регионов важен постоянный диалог с населением региона, который и могли бы обеспечивать политические партии.

Уровень доверия к политическим партиям выражается и в процентном отношении явки на выборы их электората. Низкая активность электората есть проявление нежелания поддержать ту или иную партию, а соответственно

¹ См.: Комарова В.В. Единство правового информационного пространства в России (современные средства достижения) // Информационная безопасность регионов. 2012. № 2(11). С. 100.

элемент недоверия качеству ее деятельности. Особую тревогу вызывает такая ситуация на местах, так как данный уровень ближе всего находится к населению и его насущным проблемам, и активная поддержка населения — один из первых индикаторов деятельности политической партии. Так, проводя исследование динамики электоральных предпочтений среди россиян в процентах, по данным всероссийского центра изучения общественного мнения, задавая вопрос респондентам: «За какую из следующих партий Вы бы, скорее всего, проголосовали, если бы в ближайшее воскресенье состоялись выборы в Государственную Думу России?» в вариантах ответа присутствовал такой ответ: «Не стал бы участвовать в выборах», результаты июльских наблюдений 2016 г. (в %) таковы¹:

3 июля — 13,8;

10 июля — 14,3;

17 июля — 15,3;

24 июля — 16,5.

На вопрос: «Вы в целом одобряете или не одобряете деятельность политических партий?» были получены неоднозначные ответы (таблица).

Динамика оценок одобрения и неодобрения, %*

Оценка деятельности	2013 г.							2016 г.				
	I	II	III	IV	V	VI	VII	III	IV	V	VI	VII
Одобрение	34	35	28	29	28	29	33	39,9	41,6	45	41,5	42,3
Неодобрение	43	44	48	48	45	42	45	33,7	33,2	30,7	34,7	32,4

* См.: Официальный сайт Всероссийского центра исследования общественного мнения. URL: http://wciom.ru/news/ratings/odobrenie_deyatelnosti_obshhestvennykh_institutov/ (дата обращения: 08.08.2016).

¹ См.: Официальный сайт Всероссийского центра исследования общественного мнения. URL: http://wciom.ru/news/ratings/elektoralnyj_rejting_politicheskix_partij/ (дата обращения: 08.08.2016).

Таким образом, анализ приведенных социологических исследований позволяет сделать вывод о снижении показателей недоверия к политическим партиям у населения Российской Федерации. Несмотря на это, оно все же остается значительным. Граждане России неохотно верят и во влияние партийных механизмов на уровне местной власти, несмотря на тщательное правовое регулирование данных процессов на региональном уровне.

Нормы законодательства субъектов также предусматривают возможность участия политических партий в формировании органов власти на местах. Так, Закон Саратовской области от 31 октября 2005 г. № 107-ЗСО «О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области»¹ предусматривает возможность выдвижения кандидатов избирательным объединением после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

Законом Ульяновской области 2007 г. «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Ульяновской области» устанавливается, что «политическая партия, ее региональное отделение или иное структурное подразделение вправе выдвинуть кандидатом лицо, не являющееся членом данной политической партии. Политическая партия, ее региональное отделение или иное структурное подразделение не вправе выдвигать кандидатами граждан Российской Федерации, являющихся членами иных политических партий»².

Закон Самарской области от 8 июня 2006 г. № 57-ГД «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования» (в ред. от

¹ См.: Закон Саратовской области от 31 октября 2005 г. № 107-ЗСО «О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области» (в ред. от 27 апреля 2016 г.) (принят Саратовской областной Думой 21 октября 2005 г.) // Неделя области (спецвыпуск № 82). 2005. 2 нояб.; 2016. № 6.

² Закон Ульяновской области от 1 августа 2007 г. № 109-ЗО «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Ульяновской области» (в ред. от 1 июля 2016 г.). Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ»; см. также: Закон Оренбургской области № 3209 «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Оренбургской области» № 3209/719-IV-03 (в ред. от 27 июня 2016 г.) // Сайт Избирательной комиссии муниципального образования «Город Орск». URL: <http://izbirkom.orsk-adm.ru> (дата обращения: 22.07.2016).

6 июня 2016 г.) предусматривает право избирательной комиссии муниципального образования принимать решение об исключении кандидата из списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов, в том случае если кандидат вступил в члены иной политической партии, чем политическая партия, в список кандидатов которой он включен¹.

Подобные нормы имеются и в законах о выборах депутатов в органы местного самоуправления других субъектов. Подробнее на них не считаем необходимым останавливаться, поскольку конструкции существующих в них норм носят практически идентичный характер.

Анализ конструкций норм, снижающих уровень доверия граждан к власти, а также существенно снижающих уровень участия граждан в управлении делами государства посредством политических партий, позволяет остановиться и на проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)». Законопроект был внесен группой депутатов 16 октября 2013 г. Введение графы «против всех кандидатов», исключенной в России с 2006 г., по мнению инициаторов проекта, будет направлено на восстановление права граждан Российской Федерации высказывать свое мнение в конкретной форме, посредством участия в голосовании, и, следовательно, защитит избирательные права граждан Российской Федерации, что полностью соответствует принципам избирательного права и международным избирательным стандартам². В противном же случае граждане, не желающие в силу разных причин голосовать за того или иного кандидата, оказываются лишенными возможности выразить на выборах свою гражданскую позицию путем голосования против всех кандидатов и у них не остается мотивации для участия в голосовании,

¹ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² См.: Пояснительная записка к проекту № 360863-6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)». Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://www.duma.gov.ru> (дата обращения: 01.03.2014).

что ведет к снижению гражданской активности населения, утрате доверия к власти и неиспользованию возможностей участия граждан в управлении делами государства посредством политических партий в том числе.

Помимо выдвижения кандидатов в депутаты, политические партии могут принять участие в формировании и деятельности избирательных комиссий, в предвыборной агитации, в процедуре финансирования избирательной кампании, осуществлять наблюдение за выборами и даже инициировать обжалование в суде допущенных нарушений избирательных прав.

Избирательные комиссии субъектов РФ, избирательные комиссии муниципальных образований формируются на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта РФ.

А.Н. Гуторова считает, что более целесообразным было бы сохранение за политическими партиями права внесения предложений по составу избирательных комиссий, в то время как уполномоченный орган вправе самостоятельно определять состав избирательной комиссии при юридическом запрете назначения более чем по одному представителю от каждой политической партии¹.

В выборах депутатов Государственной Думы и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления политические партии играют важнейшую роль, поскольку выступают главными субъектами их формирования. Однако, помимо формирования этих органов, партии принимают участие в их непосредственной деятельности, в связи с чем необходимо остановиться на формах участия партий в законотворческом процессе (а также деятельности законодательных (представительных) органов власти субъектов).

¹ См.: Гуторова А.Н. Правомочия политических партий в избирательном процессе // Актуальные проблемы российского права. 2012. № 1. С. 31–42.

С принятием в 1993 г. Конституции РФ был нормативно закреплён принцип разделения властей. Особая роль в данной системе власти принадлежит законодательной власти и органу, ее осуществляющему. Как правило, в большинстве государств парламент основывает свою деятельность на принципе политического многообразия, не является исключением и Федеральное Собрание РФ.

Правотворчество — «это деятельность уполномоченных органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, а также непосредственно народа страны, субъектов Федерации, населения муниципальных образований (референдум) по созданию, изменению и отмене правовых норм и изменению сферы их действия»¹.

Процесс нормотворчества включает законодательную инициативу, обсуждение законопроекта, принятие закона, его обнародование.

Среди указанных в ст. 140 Конституции РФ субъектов, обладающих правом законодательной инициативы (Президент РФ, Совет Федерации, Правительство РФ и др.), партии не обозначены, а соответственно правом законодательной инициативы они не обладают. Более того, не являются субъектом, обладающим правом законодательной инициативы и сами граждане Российской Федерации как народ. Они могут реализовать свое право участвовать в управлении делами государства, а именно в законотворческой деятельности последнего только с помощью опосредованных форм и механизмов, поскольку право законодательной инициативы предоставлено депутатам Государственной Думы, а также законодательным (представительным) органам субъектов РФ, через которых и партии, и сами граждане могут участвовать в продвижении тех или иных законопроектов. Парламентарии указанных органов имеют определенную партийную принадлежность, что зачастую и ассоциирует выдвижение тех или иных законотворческих идей от политической партии, так как открыто последними поддерживается и лоббируется.

¹ Законодательный процесс: Понятие. Институты. Стадии: научно-практическое пособие / отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., 2000. С. 14.

В связи с этим, на наш взгляд, отсутствие конституционно-закрепленного права граждан выступать с законодательной инициативой должно было отразиться на предоставлении возможности институтам гражданского общества реализовывать право законодательной инициативы. Прежде всего, мы имеем в виду политические партии, поскольку именно они выступают необходимым связующим звеном в диалоге народа и власти. Однако в российском законодательстве такое право не закреплено ни за гражданами Российской Федерации, ни за политическими партиями. В юридической литературе даже высказывается мнение о фиктивности института законодательной инициативы граждан в настоящее время¹.

Д.Г. Лукин считает, что право законодательной инициативы осуществляется не только в форме внесения законопроектов и поправок к законопроекту, но и в форме внесения законодательных предложений по разработке и принятию новых законов субъекта РФ, законопроектов о внесении изменений и дополнений в конституцию (устав) и действующие законы субъекта РФ, законопроектов о признании законов субъекта утратившими силу, а также внесения проектов постановлений².

Безусловно, круг субъектов законодательной инициативы не может быть слишком широким, однако народ среди данных субъектов должен быть представлен тем или иным образом. Интересным представляется тот факт, что в конституциях некоторых стран-членов СНГ содержатся нормы, предоставляющие гражданам страны право законодательной инициативы, что отсутствует в российской Конституции и критикуется политиками и юристами. Согласно Конституции Республики Беларусь 1994 г. Палата представителей рассматривает по предложению Президента либо по инициативе не менее

¹ См.: *Липчанская М.А.* Взаимодействие общества, власти и бизнеса в региональном законодательном процессе: формы и критерии эффективности // *Власть, общество и бизнес в регионе: перспективы эффективного взаимодействия: материалы V Международной научно-практической конференции аспирантов и преподавателей.* Вып. 5. Саратов, 2012. С. 175.

² *Лукин Д.Г.* Право законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005.

150 тысяч граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом, проекты законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию, о толковании Конституции, а среди субъектов законодательной инициативы названы граждане, обладающие избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек. Конституция Грузии 1995 г. предоставляет право законодательной инициативы, кроме Президента Грузии, членов Парламента, еще и не менее чем тридцати тысячам избирателей. Законодатель Латвийской Республики предусмотрел в Основном Законе широкую норму, предоставляющую право законодательной инициативы народу, поскольку законопроекты может вносить одна десятая часть избирателей. Однако далеко не во всех конституциях указано на право законодательной инициативы граждан, народа, большинство конституций европейских стран содержат максимально ограниченный список, в котором граждане не указаны (Испания, Франция).

Вопрос о парламентской деятельности политических партий в палатах Федерального Собрания РФ регулируется их регламентами. В субъектах РФ законотворческая деятельность партий может быть также урегулирована регламентом либо специальным законом.

Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ устанавливает исчерпывающий перечень форм выражения права законодательной инициативы:

а) внесение в Государственную Думу проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов;

б) внесение в Государственную Думу законопроектов о внесении изменений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР;

в) внесение в Государственную Думу поправок к законопроектам¹.

¹ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 24 июня 2016 г.) // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801; 2016. № 24 (ч. II). Ст. 4397.

Помимо права законодательной инициативы, согласно Регламенту Государственной Думы Федерального Собрания РФ за фракциями закреплена возможность выдвижения кандидатов на должность Председателя Государственной Думы, а за партиями, не представленными в Государственной Думе, право присутствовать не менее одного раза в год на заседании Думы по решению Совета Государственной Думы, от каждой политической партии, не представленной в Государственной Думе, в заседании Государственной Думы может принимать участие один представитель. Данная норма видится весьма перспективной, поскольку партии, не прошедшие в высший федеральный законодательный орган, также имеют право быть услышанными, однако минимальная норма представителей (не менее одного человека), на наш взгляд, весьма скромная, для повышения эффективности институтов демократии данную минимальную норму следовало бы увеличить.

Подобные нормы содержатся и в регламентах законодательных органов субъектов. Так, ст. 36 Регламента Саратовской областной Думы позволяет политическим партиям, не представленным в областной Думе, участвовать в открытом заседании областной Думы, от каждой партии, не представленной в Областной Думе, — один представитель¹.

В отдельных регламентах представительных органов имеет место более детальное закрепление возможности участвовать в заседаниях политических партий, не представленных в законодательном органе. Так, члены политических партий, не представленных в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга, не менее одного раза в год по решению совета фракций Собрания могут участвовать в заседании Собрания². В данном случае законодатель посчитал необходимым обозначить минимальное количество участия от не представленных в законодательном органе партий в год.

¹ См.: Постановление Саратовской областной Думы от 17 сентября 2008 г. № 12-478 «О Регламенте Саратовской областной Думы» (в ред. от 27 мая 2015) // Неделя области (спецвыпуск). 2008. 3 окт.; URL: <http://www.sarnovosti.ru> (дата обращения: 15.06.2016).

² Постановление об утверждении Регламента заседаний Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. URL: <http://www.assembly.spb.ru> (дата обращения: 08.08.2016).

Парламентарии, одновременно будучи членами политических партий, совмещают эти характеристики в данном статусе. В рамках законодательного органа создаются фракции и депутатские группы, которые являются партийно-политическими объединениями.

На наш взгляд, вопрос о праве нормотворческой инициативы не получил должного правового регулирования в регламентах представительных органов власти субъектов РФ. Субъекты правотворческой инициативы четко не обозначаются в регламентах, их права не конкретизированы, отсутствие таких положений ущемляет право граждан участвовать в управлении делами государства. В настоящее время нормотворческий процесс в регионе представляется весьма «замкнутым» и недостижимым для общественности. Однако, несмотря на казалось бы очевидную необходимость усиления роли институтов гражданского общества, в том числе и политических партий в нашей стране, этой точки зрения придерживаются далеко не все правоведы и политики. Так, П.А. Астафичев считает, что активное партийное строительство влечет за собой отрицательные аспекты: исключение индивидуального представительства, массовое манипулирование общественным мнением¹.

Выражение общественных претензий к качеству законодательства в стране и повышение требований к качеству действующих законов влечет и повышение требований к лицам, их принимающим, и усилению ответственности последних за некачественные нормативные акты (например, за наличие в законе коррупциогенных норм).

Роль и возможность влияния политических партий на различных уровнях законотворческого процесса зависят от набора полномочий партий, модели избирательной системы. Так, например, И.П. Егармин отмечает, что закрепление в законодательстве о местном самоуправлении порядка отказа от прямых выборов при формировании представительного органа муниципаль-

¹ См.: *Астафичев П.А.* Рецензия на монографию «Представительная демократия: от идеи к реализации» // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 7. С. 37.

ного района неизбежно приведет к ослаблению процесса развития политических партий на уровне таких муниципальных образований¹.

Рациональное участие партий в процессе создания новых правовых норм должно начинаться с осознания правовой ситуации и реальных потребностей потенциальной аудитории (например, жителей конкретного региона). Политические партии вполне могут выявить как первое, так и второе, оценить степень необходимости нормы, ее своевременности, целесообразности для населения и даже по своему желанию провести правовую экспертизу нормативного акта. Препятствий для таких действий в законодательстве не содержится.

Для современного правотворчества характерно расширение возможностей участия граждан в данном процессе, однако участие последних в правотворческом процессе посредством именно политических партий не нашло новых направлений, в связи с чем представляется далеко не полное использование потенциала партий как средства, обеспечивающего право граждан участвовать в управлении делами государства на сегодняшний день.

Такие широкие возможности участия граждан в управлении делами государства посредством политических партий, как в описанном выше правотворческом процессе, исполнительная и судебная власти не позволяют реализовать. Большинство научных работ на данную тематику называют среди возможностей участия граждан в управлении делами государства в сфере осуществления исполнительной власти — воздействие на принятие управленческих решений, в том числе замещение должностей государственной службы и государственных должностей. Однако в соответствии с ранее высказанными нами доводами не считаем возможным признавать замещение должностей государственной службы и государственных должностей формой участия в управлении делами государства. Следовательно, таких возможностей для политических партий практически нет в силу природы и сущности самой исполнительной власти, а также закрытости вмешательства во многие ее институты.

¹ См.: *Егармин И.П.* Указ. раб. С. 10.

Аналогичная ситуация сложилась и в отношении возможности политических партий участвовать в реализации функций судебной власти. В таких случаях политическая партия может лишь сфокусировать внимание на имеющейся проблеме, привлечь общественность, обострить ситуацию и призывать к решению проблемной ситуации, обращаясь в органы исполнительной и судебной власти, но не более. Поэтому в данном контексте, на наш взгляд, можно говорить лишь об опосредованной форме участия политических партий в сфере осуществления исполнительной власти. В наибольшей же степени в российском законодательстве представлены возможности и гарантии участия граждан в управлении делами государства посредством политических партий в сфере парламентской деятельности.

Таким образом, политические партии необходимо считать важным элементом политической системы государства, одной из главных задач которых является обеспечение формирования и функционирования органов публичной власти.

Несмотря на обширный спектр уже существующих возможностей по формированию органов власти посредством политических партий, тем не менее, необходимо учитывать позитивные векторы и возможность дальнейшего развития в этом направлении (например, расширение количества выборных должностей). В перспективе развития институтов демократии вполне возможным и обсуждаемым станет вопрос о выборности таких должностей, как председатель Счетной палаты, руководитель Центральной избирательной комиссии и других. На анализе этих и иных предложений подробнее остановимся в главе третьей настоящего исследования.

**ГЛАВА III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ
В СФЕРЕ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В УПРАВЛЕНИИ
ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА**

**3.1. Взаимодействие политических партий
с государственными органами и институтами гражданского общества
по вопросам участия граждан в управлении делами государства**

Со сложными и масштабными задачами, решение которых ведет к достижению стратегических целей общественного и государственного устройства и развития, гораздо проще справляться при активном участии всех или большинства заинтересованных субъектов. К таким задачам относится и создание работающей, понимаемой всеми участниками политико-управленческой сферы основы реального осуществления политических прав граждан, в том числе права на участие в управлении делами государства.

Ранее было показано, что важным, если не сказать доминирующим, институциональным образованием, посредством деятельности которого осуществляется участие граждан в управлении делами государства, являются политические партии. В литературе справедливо отмечается, что политические партии, хотя и не являются институтом государственной власти, тем не менее, функционально включены в систему властеотношений, выступают связующим звеном между государством и гражданами, обеспечивающим целостность и устойчивость всей политической системы¹. Поэтому от качества организационно-правовой регламентации их деятельности, от полноты реализации конституционного принципа политического многообразия, от возможностей построения диалога между государственными структурами и институтами гражданского общества, их взаимной заинтересованности непосредственно зависит реализация права, закрепленного в ч. 1 ст. 32 Конституции РФ.

¹ См.: *Заславский С.Е.* Политические партии России: процесс правовой институционализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 3.

Однако сама по себе качественная, с точки зрения требований юридической техники, нормативная основа деятельности политических партий по осуществлению прав граждан в управлении делами государства может и не дать ожидаемых результатов из-за отсутствия работающего механизма, обеспечивающего претворение ее в жизнь. Одним из звеньев этого механизма выступает как раз «блок взаимодействия» партий, государства, негосударственных субъектов по вопросам участия граждан в управлении делами государства.

Проблемам взаимодействия государства и гражданского общества по различным направлениям общественно-политического развития, построения социального и правового государства и т.д., взаимоотношениям государства и политических партий в деле развития политической системы посвящено немало исследований как правового, так и политологического характера, которые и станут теоретической базой наших рассуждений. Интенсивность их проведения заметно усилилась после неоднократных заявлений Президента РФ о необходимости реформирования и обновления политической системы России и выхода в свет Послания Президента РФ в ноябре 2008 г. В нем отмечалось, что созданные по инициативе государства демократические учреждения для достижения общественного благополучия «должны укорениться во всех социальных слоях», часть государственных социальных и политических функций необходимо передать «непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению»¹. Для реализации подобных прогрессивных предложений нужна развитая современная партийная система и не только. Кроме развернутой государственной программы, требуется объединение усилий и проявления инициативы со стороны различных структур самого гражданского общества. Взаимная заинтересованность органов власти и партий в сотрудничестве — залог формирования их взаимоотношений качественно более высокого уровня, дополнительная гарантия реализации права граждан на участие в управлении делами государства.

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 нояб.

Понимание этой аксиомы деятельности соседствует с отмечающимся дефицитом комплексных исследований, касающихся взаимоотношений государства и политических партий, недостаточной изученностью реальных процессов взаимоотношения указанных субъектов политической деятельности. На фоне возрастания объема полномочий и обязанностей политических партий, изучение методов и форм их взаимоотношений с государством становится первостепенным.

Анализ соответствующей литературы и результатов исследований по обозначенной проблеме привел нас к следующим выводам: вопрос взаимодействия политических партий и государства, а также обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства практически не рассматривался; основной упор в работах отдельных авторов был сделан на выявление принципов, форм и видов взаимоотношений государства и партий в различных сферах, а не основ взаимодействия, в частности по вопросам участия граждан в управлении делами государства¹.

Так, одна из первых после принятия Закона о политических партиях работ В.В. Лапаевой, ставшей неким ориентиром для последующих исследований данной проблемы, посвящена его анализу на предмет определения точек соприкосновения, взаимодействия партий и государства. Однако ее содержание свидетельствует о том, что автор занят поиском моментов возникновения взаимоотношений государства и партий, принципов их построения и способов влияния государства на деятельность политических партий и наоборот. Пытаясь понять стратегию взаимодействия общества и государства, автор проводит подробный анализ ст. 10 Закона о политических партиях, которая содержит важное положение о недопустимости вмешательства органов госу-

¹ См., например: *Григорьева Л.А.* Взаимоотношения государства и политических партий в современной России: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2009; *Заславский С.Е.* Указ. раб.; *Лапаева В.В.* Закон о политических партиях: вопросы взаимодействия партий с государством // Журнал российского права. 2002. № 4; *Постников А.Е.* Конституционно-правовые основы взаимодействия политических партий и государства // Журнал российского права. 2013. № 5; *Хамидуллин К.Ш.* Правовые формы взаимодействия государства и политических партий // Общество и право. 2011. № 4 и др.

дарственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и вмешательства политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц. Содержание этого положения, его формальное закрепление, реальное действие, просчеты в его формализации и становится предметом нашей критики.

К.Ш. Хамидуллин, решая вопрос о правовых формах взаимодействия политических партий и государства, также останавливается на анализе указанного положения Закона и подчеркивает, что запрет на вмешательство вытекает из положений ч. 4 ст. 3 и ч. 1 ст. 30 Конституции РФ. Допустимость вмешательства политических партий в деятельность государственных органов и должностных лиц может привести к смешению государственных и общественных функций. А потому запрещающее предписание Закона служит гарантией реализации конституционных положений о многопартийности, свободе деятельности политических партий, их равенстве перед законом¹. Далее автор рассматривает возможные способы участия политических партий в формировании и деятельности органов законодательной и исполнительной власти.

Внимательно ознакомившись с названными и иными работами, затрагивающими вопрос взаимодействия государства и политических партий, полагаем, что они посвящены рассмотрению проблем правовых отношений этих двух участников политической деятельности, влияния и пределов вмешательства в деятельность друг друга. А потому анализируемое указанными авторами положение ст. 10 Закона о политических партиях можно рассматривать как принцип построения именно *взаимоотношений* партий и государства, но не как раскрывающее их взаимодействие по решению задач социального, экономического, правового и политических развития общества.

Отмеченное свидетельствует о наличии определенного вакуума в вопросе выстраивания моделей совместных действий государственных органов и политических партий в сфере реализации права граждан на участие в управ-

¹ См.: Хамидуллин К.Ш. Указ. раб.

лении делами государства, принципов и форм такого взаимодействия. Поэтому перед автором данного исследования стоит задача по возможности заполнить указанный вакуум, прибегнув к использованию положений нормативных правовых актов, актов правоприменительной практики, имеющихся наработок, прямо или косвенно затрагивающих названную проблему.

В начале своих рассуждений по обозначенному вопросу отметим разницу в объеме понятий «взаимоотношения» и «взаимодействие». Первое представляется шире второго. Однако словарно-справочная литература определяет эти понятия одно через другое. Так, «взаимоотношение» понимается чаще как отношение предметов, явлений, связанных друг с другом или обусловленных друг другом; воздействие различных предметов, явлений действительности друг на друга, обуславливающее изменения в них; согласованность, непротиворечивость положений, выводов, результатов деятельности человека в различных сферах¹. Взаимодействие — философская категория, отражающая процессы воздействия объектов (субъектов) друг на друга, их взаимную обусловленность и порождение одним объектом другого².

Полагаем, что в нашем случае взаимодействие характеризует общий подход к выполнению какого-либо действия или деятельности, которые предполагают удвоение общих усилий за счет двух и более субъектов. Трактовка взаимодействия, которую мы разделяем, содержится в отраслевых словарях, в частности в Экономическом словаре: «участие в общей работе, деятельности, сотрудничество, совместное осуществление операций, сделок»³. Именно в ходе активной деятельности по решению общих дел и возникает состояние или отношения взаимодействия.

¹ См.: Толковый словарь Ефремовой. Т.Ф. Ефремова. Новый словарь русского языка. М., 2000. URL: <http://www.efremova.info/word/vzaimodejstvie> (дата обращения: 15.05.2014).

² URL:<http://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 15.05.2014).

³ Энциклопедический словарь экономики и права. URL: http://dic.academic.ru/searchall.php?SWord=%D0%B2%D0%B7%D0%B0%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B8%D0%B5&form=xx&to=ru&did=dic_economic_law&stype (дата обращения: 15.05.2014).

Кроме того, подтверждение нашей позиции отчасти находим в работах по проблемам правового статуса политических партий. Так, С.Е. Заславский отмечает, что основными направлениями взаимоотношений государства и политических партий можно считать следующие: а) нормативное регулирование деятельности партий; б) государственный и общественный контроль; в) *взаимодействие государства и политических партий по совместному решению вопросов*; г) государственная поддержка деятельности политических партий¹. Л.А. Григорьева, указывая на условия возникновения взаимоотношений государства и политических партий, отмечает, что они возможны, когда имеют место действия одного в отношении другого, а также в ходе взаимного воздействия друг на друга в целях решения каких-либо задач (например, проведения выборов, совместного обсуждения и выработки политико-управленческих решений). В последнем случае речь идет о *взаимодействии* указанных субъектов, предполагающем их целенаправленные действия в отношении друг друга и выступающем частным случаем их взаимоотношений².

Что касается нормативного закрепления указанного понятия, то при наличии множества нормативных правовых актов как высшей юридической силы, так и подзаконных, по вопросам взаимодействия различных органов и организаций в разных сферах деятельности, законодательно установленного определения нет. Это свидетельствует только о том, что в актах «взаимодействие» понимается, так же как в общеупотребительном языке, без каких-либо особенностей. Кроме того, анализ содержания актов приводит к выводу о том, что при установлении основ и порядка взаимодействия в первую очередь предполагается влияние одного субъекта на другого, согласованность при осуществлении деятельности. Это указывает лишь на то, что наше предложение имеет под собой лингвистические, грамматические, философские и правовые основания, а также и то, что выдвинутая нами гипотеза о широте двух близких понятий не ошибочна.

¹ См.: Заславский С.Е. Указ. раб. С. 12.

² См.: Григорьева Л.А. Указ. раб. С. 9–10.

Взаимодействие возможно при установившихся отношениях между субъектами. Наличие или отсутствие взаимодействия, его эффективность и иные качественные характеристики проявляют себя только в ходе деятельности двух и более субъектов по решению общих дел и задач. Иными словами, взаимодействие — один из вариантов содержания отношений государства и политических партий, признак их совместной деятельности в определенных направлениях. Этого и будем придерживаться в дальнейшем при рассмотрении взаимной деятельности государства и политических партий в деле реализации права граждан на участие в управлении делами государства.

Решение задачи, о заполнении вакуума по вопросу взаимодействия политических партий и органов государства, политических партий и негосударственных институтов логично начинать с анализа положений Закона о политических партиях. Однако в нем, кроме упоминавшейся ранее ст. 10 «Государство и политические партии», не содержится иных предписаний, посвященных данному вопросу. Это объясняет обращение авторов именно к указанной статье при рассмотрении взаимодействия государства и политических партий. Подвергать анализу, оценкам, конструктивной критике иное затруднительно из-за его отсутствия.

Отсутствие в Законе регламентации возможных направлений взаимодействия партий и государства, механизма и форм его реализации — существенный недостаток этого нормативного акта. Дело в том, что отношения государства и институтов гражданского общества, построенные на началах партнерства, делают возможным прогрессивное развитие и публичной власти, и общества, эффективное и результативное реагирование на имеющиеся место вредные проявления, в предотвращении и преодолении которых заинтересованы оба субъекта, создание реальных условий для реализации народовластия и построения правового государства и т.д.

Следует согласиться с А.Е. Постниковым, отметившим, что «сбалансированное решение данного вопроса в конституционной доктрине, законодательстве и практике создает основы для формирования в стране демократи-

ческого политического режима, способствует укреплению правового государства, и наоборот, неупорядоченность отношений между политическими партиями и государством, непоследовательность, противоречивость государственной политики в данном направлении способны привести к существенным искажениям в реализации конституционных принципов, и, прежде всего, принципа народовластия, когда выявление воли народа как единственного источника власти подменяется теми или иными манипуляциями в рамках политической системы по инициативе отдельных государственных структур или политических партий»¹.

Важность формализации взаимодействия на нормативном уровне связана с тем, что его значение имеет смысл как для государства, так и общества, институтом которого выступают политические партии. Политические права граждан, в том числе право на участие в управлении делами государства, и их реализация — общее для государства и партий дело. От качества его выполнения зависят многие показатели: уровень «правости» государства и развитости гражданского общества, устойчивость политической системы и гарантии ее динамичного развития, действенность конституционных прав граждан, эффективность их защиты и др.

На взаимодействие институтов гражданского общества, в частности политических партий, государственных органов и общественных организаций указывается в некоторых нормативно-правовых актах, чаще подзаконного характера, регулирующих деятельность последних². Однако полагаем, что

¹ *Постников А.Е.* Указ. раб.

² См., например: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (в ред. от 28 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112. 2016. № 31. Ст. 4984; Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» (в ред. от 31 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395. 2015. № 11. Ст. 1585; Постановление Правительства РФ от 12 августа 2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2000. № 34. Ст. 3473 и др.

этого недостаточно. Нужны некие универсальные правила взаимодействия государства и политических партий.

В связи с этим считаем, что Закон о политических партиях как отраслевой и основной акт, регламентирующий сферу осуществления деятельности политических партий, должен быть дополнен предписаниями о взаимодействии государства и политических партий. Поскольку речь идет об актах высшей юридической силы, они должны быть не частными, а носить общий характер и затрагивать взаимодействие по решению общих задач. Специальные правовые положения и иные необходимые частности, в том числе имеющие отношение к взаимодействию по созданию условий для реализации права граждан на участие в управлении делами государства, всегда можно вывести путем применения приемов толкования и правил построения умозаключений. В этом же акте должны быть прописаны правила взаимодействия политических партий с иными общественными объединениями.

Примерная формулировка нормативных дополнений в указанный Закон будет предложена нами после рассмотрения теоретико-практических аспектов указанной проблемы и выявления на основе обобщения наиболее общих правил и механизмов совместной деятельности политических партий с иными субъектами, хотя бы и по вопросам осуществления права граждан на участие в управлении делами государства, но которые можно было бы закрепить в акте высшей юридической силы.

Полагаем, что для максимально полного рассмотрения конституционно-правового взаимодействия партий с государством и иными общественными объединениями в деле обеспечения реализации права граждан в управлении делами государства, необходимо остановиться на следующих основных, на наш взгляд, сторонах проблемы:

- условиях и принципах взаимодействия;
- уровнях совместной деятельности;
- сферах, допускающих и требующих взаимодействия партий и названных субъектов;
- организационно-правовых формах взаимодействия.

Взаимоотношения государства и политических партий вообще и их взаимодействие по вопросам участия граждан в управлении делами государства в частности зависят от ряда условий. В первую очередь нельзя не сказать о влиянии государственно-правового режима. Естественно, что при тоталитарном политическом режиме взаимодействие партий и государства по известным причинам исключается. При демократическом режиме возможны различные варианты моделей взаимодействия, которые зависят от этапа становления указанного режима, от состояния самой партийной системы на каждом этапе.

Так, считаем обоснованными рассуждения Л.А. Григорьевой о корреляции взаимодействия партий и государства в зависимости от типа партийной системы. Для неразвитой, находящейся в зачаточном состоянии, атомизированной партийной системе характерна модель ситуативных государственно-партийных взаимоотношений. В рамках плюралистической партийной системы формируется модель конфликтных отношений, а значит, взаимодействие сведено к минимуму. Партийной системе с доминирующей партией соответствует модель патернализма во взаимоотношениях государства и партий. Наиболее прогрессивная модель взаимодействия партий и государства по вопросам участия граждан в управлении делами государства возможна при условии наличия самостоятельных политических партий с мощной электоральной поддержкой¹.

Кроме того, на модель взаимодействия партии и государства по вопросам участия граждан в управлении делами государства влияет то обстоятельство, является партия проправительственной или оппозиционной², а также в какой степени она поддерживается населением. Объем участия партии в государственной политике предопределяется степенью ее общественной поддержки, которая в условиях демократического политического режима выра-

¹ См.: Григорьева Л.А. Указ. раб. С. 19–22.

² См.: Молокова М.А. Взаимодействие российских федеральных органов законодательной власти с оппозиционными партиями: политологический аспект // Юридический мир. 2010. № 7. С. 30–33.

жается в количестве голосов, поданных за нее на выборах. Понятно, что чаще и интенсивнее в деятельность органов власти вовлекаются партии, представляющие интересы значительной части избирателей.

Еще одно обстоятельство, оказывающее воздействие на установление модели взаимодействия партий и государства, названо В.Д. Зорькиным. Партия имеет двойственную природу, она «зарождается в недрах гражданского общества, является структурным элементом сферы частных отношений. В то же время, проходя через процедуры выборов государственной власти разных уровней партия становится частью государственной властно-политической системы¹. Это ведет к установлению определенной зависимости от органов государственной власти, от государственно-нормативной регуляции ее деятельности, к организационной зависимости и т.д., что может негативно сказаться на эффективности и полноценности взаимодействия партий и государства, поскольку взаимодействие может быть заменено формальным участием партий-представителей своего электората в принятии государственных решений и в итоге нивелировать право граждан на участие в управлении делами государства. Поэтому важно установить и нормативно закрепить принципы взаимодействия партий и государства в решении общих дел и задач. Отметим, что в настоящее время имеются работы, содержащие размышления о принципах взаимодействия государства и политических партий², но это принципы отношений этих субъектов, вытекающие из смысла ст. 10 Закона о политических партиях.

Естественно, закрепленное требование взаимного невмешательства сохраняет свое значение и при осуществлении совместной деятельности. Однако не только оно должно составлять идейную основу взаимодействия по во-

¹ См.: Зорькин В.Д. Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда // Международная конференция «Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности» (г. Санкт-Петербург, 27–28 сентября 2012 г.). М., 2013. С. 22–44.

² См., например: Николаев А.С. Конституционно-правовые основы участия политических партий в формировании органов государственной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007. С. 20.

просу реализации права участия граждан в управлении делами государства. Принципы, выражающие существо взаимодействия и определяющие его содержание, связаны между собой, составляют систему. Как и в любой системе, изменение одного или нескольких компонентов приводит к изменению всей системы. В системе принципов взаимодействия политических партий и государства по вопросам участия граждан в управлении делами государства выделяется два блока. Первый состоит из принципов общего характера, которые в большей степени отражают уровень отношений «общество — государство» на данном этапе их исторического развития. К таким принципам относятся: принцип законности, принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, принцип взаимной ответственности общества и государства, принцип политического плюрализма.

Несколько слов о последнем принципе. Он соответствует конституционному положению, отраженному в ст. 13 Конституции РФ и обеспечивает максимальный охват мнений граждан по обсуждаемым вопросам, требующим принятия политико-управленческого решения, выражение интересов большого круга социальных слоев. Значимость политической конкуренции Конституционный Суд РФ не раз отмечал в своих судебных актах¹, в которых подчеркивалась важность обеспечения политической конкуренции, недопустимость ограничения последней путем создания электоральных преимуществ для одних политических партий, включая парламентские, в ущерб интересам других политических партий).

Считаем, что принцип политического плюрализма не нарушится, если в дальнейшем партийная система России будет состоять из двух сильных партий. Одно важное обстоятельство, которое имеет значение в этой ситуации — представительство этими партиями политических предпочтений всего или большинства населения. Содержание остальных принципов хорошо известно и оно не приобретает нового звучания в процессе взаимодействия партий

¹ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 июля 2015 г. № 18-П «По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4335.

и государства по обеспечению права граждан в управлении делами государства, а потому специально останавливаться на них в нашем исследовании мы не будем.

Второй блок принципов состоит из так называемых организационных, которые применительно к предмету нашего исследования представляют больший интерес. К таким принципам мы предлагаем отнести следующие:

а) *принцип сбалансированности интересов*, означающий, что при осуществлении совместной деятельности по вопросам участия граждан в управлении делами государства необходимо в равной степени учитывать как интересы социальных групп, составляющих усредненный интерес общества, так и государственный интерес. В процессе принятия решения с участием политических партий, являющихся средством участия граждан в управлении делами государства, стремление к установлению его сбалансированности должно быть обоюдовыгодным для обоих субъектов.

В связи с этим согласимся с В.В. Лапаевой, отметившей, что в отличие от других объединений граждан на базе тех или иных групповых интересов именно партии по природе своей предназначены не просто для выражения групповых интересов, а для выявления в различных групповых, корпоративных интересах общезначимого начала для учета политического смысла частных интересов, их перевода на общегосударственный уровень¹;

б) *принцип диалогичности взаимодействия*, являющийся продолжением и условием реализации предыдущего принципа. Взаимодействие и принятие решений должно осуществляться на основе диалога между органами государственной власти и политическими партиями. Акторы такого взаимодействия должны быть независимы в своих суждениях, способные четко выразить их и воспринимать мнение друг друга. Только на основе диалога двух самостоятельных сторон возможен компромисс в принятии политического решения, взаимодействие, обеспечивающее участие граждан в управлении делами государства;

¹ См.: Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. М., 1999. С. 17.

в) *принцип наибольшего представительства* предписывающий при принятии управленческих решений в сферах, допускающих или требующих участия представителей общества, в том числе и политических партий, обеспечивать участие максимального количества существующих политических партий, что в итоге обеспечит участие в принятии этого решения максимального числа граждан;

г) *принцип нейтралитета*, касающийся поведения государства в процессе взаимодействия. Понятно, что итоговое решение по вопросам, по которым состоялось взаимодействие рассматриваемых субъектов, принимается и оформляется государством, придающим ему общеобязательность, нормативность и обеспеченность властно-принудительными средствами. Однако и в процессе обсуждения, и принятия, и в процессе оформления содержания итога государство должно руководствоваться его разумностью, своевременностью, адекватностью, степенью социальной обусловленности, а не предпочтениями партий, предложивших их, поддерживающих государственную политику за пределами взаимодействия и являющимися своего рода социальной основой действующей власти. Точно так же должны вести себя и партии, не обращая внимания на финансирование из федерального бюджета и боясь, что оно может быть снижено. В ситуациях взаимодействия и реализации права граждан в управлении делами государства «игры с авансами» быть не должно;

д) *принцип взаимного информирования*, при котором своевременность и адекватность принимаемого в условиях взаимодействия решения возможны только при наличии достаточного ресурсного, в том числе информационного, обеспечения. Решение, работающее на перспективу, требует изучения объективных обстоятельств и реальных отношений в соответствующей сфере, внимательного изучения и анализа как позитивных, так и негативных факторов, действующих в ней, и т.д. При этом источники информации о состоянии разрешаемой ситуации у государства и партий, объем и качество этой информации различаются. Необходим обмен информационными данными, полнота их критической оценки ради достижения баланса интересов в при-

нимаемом решении, соблюдения приоритета прав и свобод человека и гражданина и их участия в управлении делами государства.

Возможно, это не весь набор принципов взаимодействия государства и партий по вопросам участия граждан в управлении делами государства и предложенная их классификация вызовет определенную критику. Однако это авторское видение проблемы, не претендующее на исключительность.

Следующим предписанием, которое должно быть отражено в Законе, выступает указание на уровни организации и осуществления взаимодействия. Оно не должно вызывать затруднений, поскольку уровневость взаимодействия напрямую связана с уровневостью публичной власти, которая осуществляется на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. На каждом из этих уровней граждане в соответствии и в рамках закона имеют право участвовать в управлении делами государства.

При этом необходимо помнить, что объем такого участия, а значит, и возможности партий в зависимости от уровня власти разные. Так, на федеральном уровне круг разрешаемых вопросов широк, но и ограничений возможностей участвовать в принятии решений по ним гораздо больше по понятным причинам. На муниципальном уровне, где население муниципально-го образования принимает решения, возможность участия в управлении делами государства увеличивается. Однако именно на этом уровне отмечается некая пассивность политических партий, часто исключая указанный уровень власти из сферы своих интересов, о чем говорилось ранее. Поэтому партиям важно активизировать свою деятельность именно на местном уровне и обеспечить в максимальной степени рассматриваемое политическое право граждан на этом уровне публичной власти.

Рассмотрение следующего аспекта, требующего отражения в изменениях Закона о политических партиях, начнем с оговорки о том, что под сферами, предполагающими взаимодействие партий и государства, мы понимаем в первую очередь области отношений, где принятие окончательных решений может и должно проходить с участием в различных формах представителей

гражданского общества, а также сферы реализации компетенции ветвей государственной власти.

Так, например, все, что касается прав и свобод человека и гражданина, развития форм гражданских инициатив, расширения полномочий государства, передачи отдельных функций государства гражданскому обществу, расширения государственного контроля, определения форм общественного контроля, основных направлений внутренней государственной политики, в частности национальной, конфессиональной, культурной, представляется, должно осуществляться на основе широкого участия партий и взаимодействия с ними. Естественно, каждая из перечисленных сфер имеет стороны ограниченного доступа к ней, установленного действующим законодательством, который выступает единственным критерием определения объема участия политических партий. Иные организационные или процедурные средства не должны становиться ограничителями участия граждан в управлении делами государства.

Взаимодействие политических партий и государства, обеспечивающее участие граждан в управлении делами государства, осуществляется в различных государственных органах. Поскольку взаимодействие — частное проявление отношений государства и политических партий, о чем говорилось ранее, постольку, как правило оно имеет место там, где установлены и чаще всего возникают государственно-партийные отношения, а именно с законодательными органами власти, исполнительными и избирательными (имеются в виду избирательные комиссии различных уровней). Здесь формируются процедурные, информационные, кадровые связи, существование и реализация которых не только не противоречат деятельности соответствующих органов государственной власти, но и определяют организационно-правовые формы такого взаимодействия.

Участие политических партий в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления обеспечивают следующие основные механизмы: а) вовлечение представителей политических партий в ра-

боту временных рабочих органов по разработке проектов нормативно-правовых, договорных актов и программных документов; б) заключение различных соглашений с государственными органами по вопросам взаимодействия; в) инициирование принятия нормативного правового акта либо через своих представителей в Государственной Думе, либо непосредственно в законодательных органах субъектов РФ (например, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Карелия и др.).

Указанные механизмы предполагают выделение основных организационно-правовых форм взаимодействия политических партий и государственных органов. Варианты совместной деятельности по выработке решений предлагаем объединить в два основных типа и в рамках каждого из них говорить о формах взаимодействия. В основу выделения типов взаимодействия нами положены характер совместной работы, ее цели и результаты, что позволило выделить *организационно-договорной* и *консультативный* типы взаимодействия политических партий и органов государственной власти. Отметим, что эти типы берут свое начало с созыва Конституционного совещания в 1993 г., с образования и деятельности Общественной палаты Конституционного совещания и аналогичного органа при Президенте РФ и Политического консультативного совета, а также с подписания на федеральном уровне между органами власти, партиями и другими объединениями Договора об общественном согласии, практика заключения которых повторилась и в отдельных субъектах Федерации.

Организационно-договорной тип взаимодействия партий и государственных субъектов представлен несколькими формами. В рамках этого типа взаимодействия политические партии имеют возможность влиять на формирование и организацию работы государственных органов, особенно через так называемых «party in office».

Так, взаимодействие с органами законодательной власти, взаимодействие партий и государства, обеспечивающее участие граждан в управлении делами государства, строится, прежде всего, через парламентские фракции,

которые связаны с предвыборными программами партий и принимают участие в формировании и работе руководящих органов Государственной Думы; парламентские комитеты и комиссии; в законотворческой деятельности; в осуществлении парламентского контроля за деятельностью государственных органов¹. Кроме того, взаимодействие выражается через посредничество между различными политическими силами с целью выработки политического курса страны, проявления законодательной инициативы, подготовки и рассмотрения законодательных решений.

Возможность оказывать воздействие на принятие политических решений, а значит, и обеспечивать право граждан на участие в управлении делами государства, имеют и партии, не представленные в Государственной Думе. Статья 38 Регламента Государственной Думы устанавливает правило, согласно которому указанные политические партии не менее одного раза в год по решению Совета Государственной Думы могут присутствовать на заседании Государственной Думы. Соответствующее приглашение Совет Государственной Думы направляет руководителям этих политических партий не позднее чем за 5 дней до указанного заседания Государственной Думы. Перечень политических партий, не представленных в Государственной Думе, представители которых вправе выступать на заседании палаты, а также порядок их выступлений определяет Совет Государственной Думы по предложению Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы².

Взаимодействие политических партий и исполнительной ветви власти осуществляется через:

организацию работы временных рабочих органов, в которых партии принимают непосредственное участие;

¹ См.: Регламент Государственной Думы Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 26 февраля 2016 г.) // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801; 2016. № 10. Ст. 1349.

разработку проектов и программ развития той или иной отрасли;
обеспечение структур исполнительной власти наиболее перспективными представителями партийных организаций и т.д.

Так, представители политических партий посредством общественных и совещательных органов оказывают существенное влияние на формирование органов исполнительной власти всех трех уровней, обеспечивают возможность взаимодействия граждан с органами государственной власти и органами местного самоуправления и учет их потребностей и интересов, защиту прав и свобод. В литературе указывается, что такое влияние осуществляется через общественные палаты, действующие на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Однако законодательство об общественных палатах запрещает партиям выдвигать кандидатов в члены общественной палаты соответствующего уровня¹, что предотвращает превращение Общественной палаты из беспристрастного и аполитического субъекта в еще один политизированный институт. Тем не менее, организованы и действуют общественные советы при различных органах управления: МВД РФ, Минобороны, Минприроды, при которых созданы специальные отделы, обеспечивающие взаимодействие указанных органов и политических партий.

Организация и проведение выборов на разных уровнях также подразумевают взаимодействие политических партий и соответствующих избирательных органов², что не может не способствовать реализации права граждан в управлении делами государства.

Соответствующим примером, подтверждающим взаимодействие партий и выборных органов в рамках организационно-договорного типа взаимодей-

¹ См., например: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (в ред. от 28 ноября 2015 г.) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2015. № 48 (ч. I). Ст. 6718.

² См., например: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (в ред. от 6 апреля 2015 г.); Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 9 марта 2016 г.); Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (в ред. от 13 июля 2015 г.) и др.

ствия выступают совместные мероприятия избиркома и политических партий по вопросам формирования участковой избирательной комиссии. Она должна состоять не менее чем на одну вторую от общего числа членов из лиц, предложенных:

а) политическими партиями, выдвинувшими федеральные списки кандидатов, допущенными к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания РФ;

б) политическими партиями, выдвинувшими списки кандидатов, допущенными к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, а также политическими партиями, выдвинувшими списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии с законом субъекта РФ;

в) избирательными объединениями, выдвинувшими списки кандидатов, допущенными к распределению депутатских мандатов в представительном органе соответствующего муниципального образования.

У других политических партий имеется возможность участвовать в формировании и организации работы участковой избирательной комиссии в случае, если число кандидатур, предложенных указанными ранее субъектами, менее одной второй от общего числа членов участковой избирательной комиссии. При этом достигаются следующие цели: одна половина комиссии была сформирована по предложениям негосударственных политических субъектов; иные политические партии были представлены в участковых избирательных комиссиях на соответствующей территории на равных основаниях¹.

Реализация взаимодействия в рамках *консультативного типа* связей предполагает проведение различных согласительных процедур и совещаний с представителями партий при принятии важных государственных решений. Примером такого взаимодействия является решение о выдвижении кандида-

¹ См.: Постановление ЦИК России от 17 февраля 2010 г. № 192/1337-5 «О Методических рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий» (в ред. от 23 марта 2016 г.).

туры Д.А. Медведева на выборы главы государства после согласия и поддержки четырех ведущих политических партий России.

Регламентом Государственной Думы предусмотрены указанные формы взаимодействия. Так, по инициативе комитета, комиссии Государственной Думы, фракции в помещениях Государственной Думы, не закрепленных за комитетами, комиссиями и фракциями, могут проводиться совещания, «круглые столы», семинары, конференции и другие мероприятия, связанные с законодательной деятельностью Государственной Думы.

Решение о проведении перечисленных консультативных мероприятий принимается Председателем Государственной Думы или по его поручению Комитетом Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы, а в исключительных случаях — Советом Государственной Думы.

Недостатком, пожалуй, здесь является отсутствие указания на политическую «судьбу» рекомендаций, выработанных по итогам проведения семинаров и конференций. Указано лишь, что копии отредактированных стенограмм, рекомендаций и другие материалы, подготовленные по итогам совещаний, «круглых столов», семинаров, конференций и других мероприятий, связанных с законодательной деятельностью Государственной Думы, в 10-дневный срок со дня их проведения передаются в Парламентскую библиотеку. Считаем, что проведение подобных мероприятий с участием политических партий должно иметь определенные «не библиотечные» последствия и учитываться в дальнейшей законодательной работе Государственной Думы, что должно быть отражено нормативно.

Подобные мероприятия проводятся и в ходе деятельности иных государственных органов. Так, в составе Администрации Президента РФ действует Управление Президента РФ по внутренней политике, основными задачами которого среди прочих являются организация и обеспечение взаимодействия главы государства с политическими партиями, профессиональными и творческими союзами, организациями предпринимателей, торгово-

промышленными палатами, общественными и религиозными объединениями, иными структурами гражданского общества¹.

По итогам рассмотрения вопросов взаимодействия политических партий и государства в сфере участия граждан в управлении делами государства можно сделать следующий промежуточный вывод о том, что в профилирующем законе, регулирующем деятельность политических партий, и других актах высшей юридической силы не имеется указания на принципы и формы взаимодействия партий и государства. Все ограничивается лишь предписаниями рекомендательного характера о проведении консультаций и иных процедур по вопросам принятия важных государственных и общественных решений и участия граждан в управлении делами государства. В отношении же проводимых мероприятий, имеющих определенные результаты, не устанавливается значение последних и использование их государственными органами в дальнейшем при принятии решений. Считаем, что эти недостатки существенным образом влияют на состояние реальных возможностей участия граждан в управлении делами государства и должны быть устранены путем внесения дополнений в Закон о политических партиях.

Теперь о взаимодействии политических партий и негосударственных субъектов по вопросам участия граждан в управлении делами государства. Традиционно первым в ряду таких субъектов называются органы местного самоуправления. Однако реалии осуществления власти в Российской Федерации свидетельствуют о том, что этот уровень управления ближе к государственному, чем может показаться, исходя из положений Конституции РФ и соответствующих законодательных актов. А если еще вспомнить приведенное ранее Постановление Конституционного Суда РФ об уровнях публичной власти в России и о том, что осуществление местного самоуправления — участие в государственном управлении, то сомнений в схожести и зависимости местного самоуправления от универсальной власти становится меньше,

¹ См.: Указ Президента РФ от 21 июня 2004 г. № 791 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике» (в ред. от 25 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2650; 2014. № 30 (ч. II). Ст. 4286.

как и аргументов в пользу исключительной особенности местной самоорганизации. Такое восприятие местного самоуправления автором настоящего исследования приводит к заключению о том, что принципы и формы взаимодействия органов местного самоуправления и политических партий по вопросам участия граждан в управлении делами государства схожи с ранее рассмотренными. Тем не менее, характер местной власти и принципы ее организации все-таки ведут к необходимости указать на некоторые особенности совместных действий партий и органов самоуправления по вопросам участия граждан в управлении делами государства. Так, например, особенность касается сфер и объема вопросов, по которым может осуществляться совместная деятельность. Понятно, что на уровне местного самоуправления эта сфера шире, чем на двух других уровнях власти. Это обусловлено природой самоуправления, предназначенного для самостоятельного решения вопросов местного значения населением соответствующего муниципального образования. В связи с этим, думается, что возможности партий представлять интересы той или иной части населения и влиять на принятие решений расширяются.

Вторая особенность взаимодействия муниципальных органов и политических партий обусловлена использованием определенных процедур участия населения в осуществлении местного самоуправления. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.)¹ закрепляет довольно широкий перечень таких форм и некоторые из них непосредственно требуют взаимодействия партий и органов местного самоуправления. Речь идет о проведении публичных слушаний по проектам муниципальных правовых актов, касающихся вопросов местного значения, а также реализации правотворческой инициативы граждан.

Политические партии могут осуществлять взаимодействие по вопросам участия граждан в управлении делами государства с другими институтами гражданского общества, которые менее институционализированы, но прямо

¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4231.

или косвенно связаны с выражением интересов части населения. Конечно, партии — оплот всей политической системы и от их деятельности зависят уровень и качество участия гражданского общества в политической жизни. Они заинтересованы в расширении своего электората, масштабов поддержки населением их направлений деятельности и программ, распространении идеологии и получении объективных данных о политических предпочтениях населения. Партии составляют политические платформы, ориентированные на политическую ситуацию в стране, главная цель которых — достижение результата на выборах и как следствие — воплощение их в жизнь. Именно таким образом учитываются чаяния народа.

Политическим партиям необходим активный диалог с общественностью, способствующий эффективному мониторингу состояния общественных сил и рассмотрению альтернативных проектов законодательных актов, предлагаемых обществом. Примеры такого диалога имеются, которые, как правило, осуществляются по консультативному типу взаимодействия. 21 апреля 2009 г. в Казани была организована работа Консультативного Совета общественных организаций при партии «Единая Россия», по результатам которого были подписаны соглашения о сотрудничестве между Региональным отделением партии «Единая Россия» и тремя общественными организациями республики — Региональным отделением Общероссийской общественной организации «Союз пенсионеров России» по Республике Татарстан, Региональной общественной организацией «Союз потребителей Республики Татарстан» и Республиканской общественной организацией «Общество спасания на водах Республики Татарстан».

9–11 ноября 2009 г. при поддержке партии «Единая Россия» был проведен круглый стол, посвященный нормативно-правовому обеспечению участия НКО в формировании политики в области здравоохранения, на котором выступили общественные организации пациентов, общественный совет по

защите прав пациентов, благотворительные организации, общественные организации врачей, исследовательские организации¹.

Отчасти указанные задачи могут быть решены за счет общественно-политических субъектов. Среди них самыми «политизированными» считаем профессиональные союзы, молодежные организации, средства массовой информации.

Профессиональные союзы — общественный институт, за счет возможностей которого партия может расширить свое влияние. В демократическом мире профсоюзы считаются мощной и организованной общественной силой, имеющей большое влияние на государство. Однако применительно к России такой оценки профессиональным союзам и их деятельности дать пока, к сожалению, нельзя. Тем не менее, профсоюзы могут стать для партий источником дополнительной политической силы с точки зрения расширения социальной поддержки партии. Поэтому взаимодействие здесь осуществляется в форме проведения совместных мероприятий и акций.

Еще одним институтом гражданского общества, с которым партиям необходимо взаимодействовать, выступают средства массовой информации, обеспечивающие коммуникативные связи между участниками политического процесса. Средства массовой информации — достаточно сложная категория. Во-первых, это элемент гражданского общества и политической системы; во-вторых, инструмент выработки и реализации определенного политического курса; в-третьих, профессиональное корпоративное сообщество, коммерческое предприятие и юридическое лицо². Их роль заключается в том, что они, являясь институтом гражданского общества, представляют его интересы перед партиями, то есть служат источником необходимой для деятельности партии информации, помогают обществу формулировать и защищать

¹ См.: Царевский С.Н. Взаимодействие политических партий и структур гражданского общества в современной России // Альманах современной науки и образования. 2010. № 2 (33). Ч. 1. С. 70.

² См.: Веденеев Ю.А. Средства массовой информации и избирательный процесс // О выборах. 2001. № 2. С. 32.

свои интересы, а также передают информацию от политических партий обратно обществу.

СМИ являются средством, которое используется партиями для доведения своих программных и иных позиций до сведения государства. Поэтому информационное взаимодействие партий и СМИ крайне важно.

Функциональное значение СМИ проявляется в том, что они представляют собой связующее звено между политическими партиями и гражданским обществом, благодаря которому политические партии решают целый ряд стоящих перед ними задач и реализуют свои функции; полноправные партнеры партий, с которыми необходимо выработать стратегию сотрудничества, учитывая их специфику, состояние, тенденции и перспективы развития. Невыполнение этих функций СМИ ведет к искажению целей политического развития и ценностей, уничтожению эффективного взаимодействия гражданского общества, политических партий и государства.

В связи с установлением взаимодействия политических партий и институтов гражданского общества следует обратить внимание на деятельность еще одного субъекта — молодежные организации и инициативные группы. Наиболее известными среди них являются «Наши», «Молодая гвардия», «Идущие вместе», «Россия молодая», «Местные» (действуют на уровне Московского региона), «Молодежное яблоко», «Авангард красной молодежи» (АКМ). Практика осуществления политической деятельности и выражения интересов различными социальными группами показывает, что молодежь не отстраняется от указанной сферы, а выступают активным участником политических событий.

В современной России, как правило, почти все молодежные политические движения являются молодежными крыльями «взрослых» партий, «элементами наиболее активных и влиятельных оставляющих политической системы — политических партий¹. Несомненно, само по себе участие молоде-

¹ См.: *Борисов Ф.* Молодежная организация партии: быть или не быть // *Демократический выбор.* М., 1996. 31 окт.

жи демонстрирует включенность ее в политические процессы и один из вариантов проявления народовластия определенной социальной страты. «Подшефные» политических партий заинтересованы в победе их партии на выборах или достижении ею поставленных целей и с большей активностью участвуют в выборах, митингах, политических акциях, баллотируются в депутаты представительных органов власти, а затем участвуют (в случае избрания) в их работе. Политические партии, являясь агентами политической социализации молодежи, одновременно выполняют функцию выражения ее интересов. Исходя из этого налицо взаимная заинтересованность партий и молодежных организаций друг в друге.

Однако, помимо отмеченного, партии получают возможность за счет активно настроенной молодежи расширить свою социальную базу, а потому перед ними стоит задача укрепить связи и повысить активность взаимодействия с уже существующими «подшефными» молодежными организациями, а также наладить взаимодействие с иными, формируются в общественно-политических движениях, которые, как и политические партии, также позволяют выявлять и реализовывать политические интересы молодежи. В движения включаются молодые люди, не удовлетворенные деятельностью органов власти, тех или иных партий, не желающие ограничивать себя уставными нормами и программными целями, а также лица со спонтанными, неявно выраженными социально-политическими интересами. В отличие от политических партий социальная база общественно-политических движений без четко выраженных политических предпочтений более широкая. Так, к одному и тому же движению могут принадлежать представители различных социальных, идеологических, этнических, региональных и других групп. После достижения своей политической цели движения, как правило, прекращают свое существование и вот тут как раз политическим партиям важно не упустить время.

Представляется, что основными формами взаимодействия в ситуации с молодежными организациями и общественно-политическими движениями

совместные мероприятия социальной направленности (например, оказание помощи детским домам и домам ребенка), проведение «круглых» столов и конференций, а также возможная поддержка молодежных организаций со стороны политической партии, заинтересованной в ее привлечении к своей деятельности. Тем не менее, отметим, что направления взаимодействия партий и молодежных организаций — организационно-тактический, воспитательно-идеологический вид деятельности партий и должен быть отражен в их уставах. В Законе достаточно ограничиться лишь указанием на такое взаимодействие.

На основании проведенного анализа содержания законодательства, регулирующего деятельность политических партий, практики политической деятельности государства, партий и гражданского общества, с учетом критических рассуждений в отношении имеющихся по рассматриваемому вопросу работ можно сделать следующий вывод: состояние действующего законодательства о политических партиях недостаточно полно регламентирует деятельность политических партий по вопросам обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства. Это создает определенную брешь в системе гарантий этого политического права. В частности, в Законе о политических партиях не нашли отражение такие важные вопросы, как взаимодействие этих субъектов политической системы с государственными и иными негосударственными субъектами. В нем не содержится указания на направления, принципы, сферы, формы такого взаимодействия. Статья 10 Закона создает основу отношений политических партий и государства, но не отражает взаимодействие этих и иных акторов политических отношений.

В связи с изложенным, предлагаем дополнить Закон о политических партиях статьей 10¹ и изложить ее в следующей редакции:

Статья 10¹. Взаимодействие политических партий и иных субъектов политической деятельности.

1. В процессе деятельности, в целях достижения социальных и политических целей, обеспечения реализации политических прав граждан полити-

ческие партии осуществляют совместные мероприятия (взаимодействие) с институтами публичной власти и негосударственными субъектами политической системы.

2. Взаимодействие политических партий и органов публичной власти осуществляется на федеральном, региональном, муниципальном уровнях в политической, экономической, социально-культурной сферах на основании законодательства Российской Федерации, законодательства субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления. Формами такого взаимодействия могут быть совместные действия, конференции, встречи, «круглые» столы, общественные и совещательные структуры при органах власти и иные.

3. Взаимодействие политических партий, государства и иных негосударственных институтов осуществляется на основании принципов сбалансированности интересов, диалогичности взаимодействия, наибольшего представительства, нейтралитета, взаимного информирования и иных.

4. Пределы осуществления взаимодействия политических партий, государства и негосударственных субъектов устанавливаются законодательством.

3.2 Перспективы развития российского законодательства о деятельности политических партий в реализации права граждан на участие в управлении делами государства

Вопрос о партийной системе имеет решающее значение для развития и государства, и общества, тем более, если речь идет о государстве с демократическим политическим режимом, каким и является Российская Федерация. Если в начале 90-х годов можно было говорить о становлении партийной системы в России, и еще только в будущем было возможным взаимодействие власти и партийной элиты, то сейчас можно утверждать, что наступил период активной модернизации современной партийной системы.

Институциональные перемены всех сфер общественной жизни в России начала 90-х годов не могли не сказаться на становлении партийной системы и тех ее особенностях, которые сложились в современный период, а частичная демократизация политического режима в стране отразилась как на развитии законодательства о политических партиях, так и на партийных институтах.

С 2001 г. по настоящее время Федеральный закон «О политических партиях» претерпевал изменения 40 раз. Последние были внесены 9 марта 2016 г., что свидетельствует об активном поиске законодателя за последнее десятилетие оптимальной модели существования в стране политических партий, их создания, деятельности, финансирования, ликвидации и о нестабильности партийного законодательства.

Имеющаяся нестабильность современного российского партийного законодательства никак не может способствовать стабилизации партийной системы. Как справедливо замечает О. Гаман-Голутвина, «принятие новых редакций федерального закона о выборах депутатов Госдумы в преддверии каждого нового избирательного цикла стало устойчивой традицией», «каждое изменение... сопровождается укреплением норм, ограничивающих эффективность парламента как политического института»¹.

В начале 2012 г. российское законодательство о политических партиях претерпело существенные изменения: были значительно снижены требования к численности членов в региональных отделениях, обозначены основания к приостановлению государственной регистрации партии, упрощена система отчетности партий, в том числе финансовая.

Противники таких новелл считают, что новшества направлены в целом на размывание имеющегося политического поля. Действительно, повышение количества партий вовсе не означает повышение гражданской активности и увеличение количества форм участия граждан в управлении делами государства. Размытость политического поля, наоборот, способна привести к пас-

¹ Гаман-Голутвина О.В. Российский парламентаризм в исторической ретроспективе и сравнительной перспективе // Полис. 2006. № 2. С. 27–39.

сивности электората, который, не видя перспективных и достойных конкурентов, не пожелает выразить свое мнение и проявить активность в делах государства. Кроме того, появление огромного количества «мелких», «быстро созданных» партий и выражение явной симпатии к ним со стороны граждан будет своего рода индикатором неэффективности деятельности крупных политических партий, снижения к ним доверия, а значит неверного их курса. Количественное соотношение партий и их представительств никак не влияют на эффективное участие в делах государства граждан посредством этих политических партий.

Однако ужесточение процедуры создания партии имеет и обратную сторону. Так, подход с жесткой нормативной регламентацией к функционированию партийной системы в России зачастую является и ее недостатком, так как некие процедуры превращаются в формализм. Например, осложнение процедуры создания политической партии, ее чрезмерная бюрократизация со сбором подписей и регистрацией фактически исключают всякую возможность формирования партий «снизу» ввиду того, что зарождающиеся местные инициативы практически не способны преодолеть все трудности бюрократической машины, что приводит к искусственному механизму создания политической партии сверху вниз. На наш взгляд, реализация права на участие в управлении делами государства в такой партии менее эффективна, чем в той, что прошла обратный путь своего создания. Любая попытка централизации и усиления государственного контроля над политическими партиями, несомненно, сказывается на всей партийной системе.

Июльские изменения 2014 г. коснулись в основном обеспечения прозрачности финансирования политических партий, хотя однозначного одобрения общественности они так и не получили. В соответствии с данными изменениями партия вправе заключать договоры займа с физическими и юридическими лицами, а также кредитные договоры с юридическими лицами. При этом устанавливаются ограничения на полученные средства от одного физического лица, а также ужесточается финансовая отчетность за движением

средств и имущественной политикой политической партии, предусматривается административная ответственность за нарушения правил финансирования в межвыборный период.

Ужесточая финансовую отчетность партий и вводя контроль за финансовой составляющей действующих партий, законодатель, видимо, преследовал также и цель сокращения партий с «теневым» финансированием. Однако легкость создания в настоящее время политической партии нивелирует заявленную выше цель, поскольку, прекратив существование в лице одной партии, она может тут же появиться в другом «обличии».

Проблема эффективного правового регулирования реализации права на участие в управлении делами государства посредством политических партий перешла в плоскость политики и перестала комплексно обсуждаться правоведом, в связи с чем сложным представляется определение перспектив развития действующего законодательства о политических партиях, поскольку в настоящее время оно недостаточно изучено именно со стороны правоведов. Внимание сосредоточено больше на политологической и социологической сторонах вопроса, отсутствует комплексный анализ практики реализации права на участие в управлении делами государства через политические партии в юридическом ракурсе, нет выявленных острых проблем.

Еще в 2004 г. С.Е. Заславский подчеркивал, что перспективы дальнейшего совершенствования законодательства требуют адекватного научного знания о формирующихся правовых институтах, связанных с созданием и деятельностью политических партий (создание партий, государственная регистрация политических партий, государственная поддержка их деятельности, членство в партии и др.)¹, однако по настоящее время эта ниша в полной мере не исследована с правовой точки зрения. В современных политико-правовых условиях необходимы дальнейшее развитие и совершенствование конституционного принципа народовластия, поскольку этапы его становления и конституционного закрепления успешно прошли в России. В настоя-

¹ См.: Заславский С.Е. Указ. раб.

щее время развитие принципа народовластия и в его рамках расширение возможностей участия граждан в управлении делами государства посредством таких институтов, как политические партии, должно проходить комплексно по следующим направлениям:

распространение идей народовластия, конкретизация и разъяснение населению всех возможных форм участия граждан в управлении делами государства через политические партии, систематическая популяризация этих идей;

исследование традиционных форм участия граждан в управлении делами государства и вместе с тем поиск новых, в том числе посредством деятельности политической партии;

увеличение степени самостоятельности партийных структур напрямую сказывается на повышении эффективности участия граждан в управлении делами государства посредством политических партий;

повышение приоритета ценностно-идеологического фактора партии. В настоящее время ввиду приоритета имиджевых технологий снижается ценностно-идеологический фактор и потенциал политической партии, что не дает возможности гражданам оценить политическую партию в традиционном ее понимании;

обеспечение устойчивости политической системы и усиление гарантий обеспечения участия граждан в управлении делами государства;

содействие развитию партийных отношений и политической системы;

повышение коэффициента эффективности участия граждан в управлении делами государства на региональном уровне.

Остановимся на некоторых из этих направлений более детально.

Имея право на участие в жизни государства, на выражение своего мнения по политическим вопросам, на управление делами государства, что закреплено в Конституции РФ, и зная об этом праве, далеко не каждый гражданин понимает и осознает весь спектр возможностей, предоставленных ему, и форм участия в управлении делами государства. Проявляя интерес к поли-

тике, граждане, как правило, активизируются по поводу тех мероприятий, которые широко рекламируются и, что называется, «на слуху». В основном речь идет о выборах, массовых акциях, забастовках, митингах, демонстрациях либо об обращениях и жалобах в государственные органы от отдельных граждан, либо от групп лиц. За последние годы большую популярность приобрела блогерская деятельность, хотя ее вряд ли можно назвать участием в управлении делами государства. Такие акции и действия способны лишь привлечь внимание государства к назревшей в обществе проблеме, но ее никак не разрешить. Заметим, что зачастую массовость и эффективность приведенных способов политической активности граждан зависят от слаженно построенной рекламной деятельности, политического пиара и лидерских качеств отдельных личностей. Граждане, обладающие желанием четко выразить свою гражданскую позицию и проявить всяческое участие в политической жизни страны, зачастую просто не знают, как и где эти желания можно реализовать. В этом мы видим одну из причин низкой эффективности участия граждан в управлении делами государства посредством политических партий. Социальная апатия граждан и «синдром неучастия» напрямую зависят от наличия или отсутствия систематизированной информационной составляющей.

Учитывая то, что политическая активность может быть как групповой, массовой, так и индивидуальной, существует необходимость в разъяснении всех возможных разновидностей гражданам. Большое значение имеет уровень политической культуры личности и группы, на которую осуществляется информационное воздействие, имеет ли объект воздействия разносторонние политические знания либо узко ориентирован на отдельную политическую проблему, владеет ли способами осуществления политической деятельности, ведения политической активности и т.д.

На наш взгляд, осведомленность граждан о возможных способах участия в управлении делами государства именно через политические партии в России в настоящее время находится на самом низком уровне. Даже те слои

населения, которые имеют четко выраженную гражданскую позицию и не могут относиться ни к маргиналам, ни к конформистам, тем не менее, затрудняются обозначить возможности, предоставленные им политическими партиями в сфере участия в управлении делами государства, помимо выборов. В связи с этим считаем, что на современном этапе развития партийной системы в России следует уделить особое внимание исполнению такой обязанности, как информирование населения и популяризация знаний о возможных формах участия граждан в управлении делами государства посредством политических партий, что значительно повысит уровень правовой культуры населения, гражданской активности и участия населения в политической жизни страны.

Обозначенную обязанность, на наш взгляд, следует возложить на политические партии, поскольку они сами должны быть в этом напрямую заинтересованы с учетом тех целей, которые перед собой ставит любая партия. Обязанность по информированию и популяризации знаний о возможностях участия в управлении делами государства должна быть нормативно закреплена, иначе будет отсутствовать механизм ее реализации на практике и соответственно не появится у граждан право требовать от партий исполнения этой обязанности, а у партий не возникнет юридическая ответственность за неисполнение данной обязанности. Наиболее подходящим актом, в котором следует закрепить обязанность, видится действующий Федеральный закон «О политических партиях».

В настоящее время данный Закон регулирует некоторые отношения в информационной сфере. Так, ст. 26 закрепляет право политической партии свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи. В ст. 11 устанавливается ведение партией организационной и информационно-пропагандистской деятельности, связанной с формированием региональных отделений политической партии и получением политической партией документа, подтверждающего факт внесения записи о ней в единый государственный реестр юридических лиц. Статья 13

обязывает организационный комитет вести организационную и информационно-пропагандистскую деятельность, направленную на формирование в субъектах РФ региональных отделений. Однако, как видим, все установленные виды информационной деятельности партии либо носят организационный характер, либо направлены на удовлетворение интересов партии (например, при распространении информации о взглядах и основных идеях партии), но не на информационно-просветительскую составляющую, которая в интересах граждан позволяла бы им понять возможности личности в управлении делами государства через политическую партию.

Представляется, что в ст. 27 Федерального закона «О политических партиях», раскрывающую обязанности политической партии, следует внести изменения и дополнить ее обязанностью по популяризации возможностей участия граждан в управлении делами государства посредством политической партии. Дополнить п. 1 ст. 27 «Обязанности политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений» подп. «г» в следующей редакции:

г) проводить работу по информированию населения и популяризации форм участия граждан в управлении делами государства посредством политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений.

Установленная обязанность будет полностью соответствовать принципу приоритета интересов избирателей, о важности которого мы упоминали в предыдущих главах, а также положит начало формированию правовых основ информационно-пропагандистской деятельности политической партии. В продолжение указанной обязанности следует также возложить на политические партии обязанность отчитываться о проделанной работе на сайте партии, поскольку отчет только о финансовой деятельности никак не отражает уровень проделанной партией работы. Большинство партий выкладывают свои отчеты на сайтах, однако такая обязанность должна быть закреплена нормативно (включена в ст. 27 Федерального закона «О политических партиях»).

Считаем важным обратить особое внимание на эффективность закрепления ценностно-идеологического фактора для увеличения потенциала политической партии и расширения возможностей участия граждан в управлении делами государства посредством партий.

Отсутствие указанного фактора приводит к исчезновению идеологических стимулов граждан участвовать в государственном управлении именно через партии, в связи с чем преимущественно начинают пользоваться другие инструменты. Необходимо отметить, что важность ценностно-идеологического фактора несколько опрометчиво недооценивается современными политическими партиями, поскольку именно он влияет на стабильность партийной системы и помогает самоопределению партии на политической арене. Во время очередных выборов различных уровней это приводит к тому, что идеологическая составляющая перестает быть мотивационным фактором при голосовании избирателей. А присутствующая безыдейность приводит к голосованию только за имиджевые технологии и лидерские качества отдельных личностей, что подтверждают статистические данные, приведенные в научном исследовании В.И. Головченко: на идеологию в качестве главного мотива голосования за какую-либо политическую партию указывают всего 10,5 % опрошенных. Это свидетельствует о том, что актуализация новых идеологических ценностей в их «чистом» виде реализована в постсоветский период очень слабо. Большинство избирателей либо не имеют осознанных идеологических предпочтений, либо ориентируются на их партийно-программное воплощение в виде конкретных предложений и обещаний. 23,8% респондентов на первый план выдвинули как мотив голосования личность партийного лидера¹.

Исследуя место и роль идеологического фактора в процессе становления и развития многопартийности в современной России, В.И. Головченко под идеологическим фактором понимает сложную и противоречивую совокуп-

¹ См.: *Головченко В.И.* Партийно-идеологический фактор политической трансформации современной России: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Саратов, 2009. С. 44.

ность разнообразных направлений определяющего (или социально значимого) воздействия на развитие политической системы, ее отдельных институтов и механизмов¹.

Федеральный закон «О политических партиях» обязывает партии формулировать цели и задачи в уставе и программе (ст. 3), запрещая формулирование лишь тех целей, которые направлены на осуществление экстремистской деятельности (ст. 9). Партия свободна в распространении своих целей и основных идей. Закон не регулирует порядок формулирования целей или «качество» их формулировки, что немаловажно. Являясь основным идейным посылом, цель партии, сформулированная некорректно, непонятно либо слишком размыто позволяет партиям отклониться от нее без всякой ответственности за это.

Согласно Федеральному закону «О политических партиях» политическая партия создается в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления. Однако согласимся с мнением Е.П. Дубровиной, которая считает не вполне корректной данную формулировку и предлагает целью деятельности партий признать не «формирование и выражение», а содействие гражданам в участии в политической жизни общества, что более соответствует современному пониманию роли и значения партий в политической системе². Аналогичной точки зрения придерживаются Н.В. Артамонова и А.Н. Чертков, считающие, что концепция развития правовой культуры избирателей в Российской Федерации должна

¹ См.: См.: Головченко В.И. Партийно-идеологический фактор политической трансформации современной России: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Саратов, 2009. С. 16.

² См.: Дубровина Е.П. Политические партии как субъекты избирательного процесса в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 16–17.

исходить не из того, что партии формируют волю народа или даже выражают ее, а из того, что они лишь содействуют такому выражению¹.

Зачастую в уставах партий указываются одни и те же цели без особенностей ценностно-идеологического фактора той или иной партии, так называемый «шаблонный вариант». В связи с этим назревает необходимость предложения закрепить обязанность партий четко формулировать заявленные цели и уделять особое внимание формулировке идеологической составляющей. Все эти меры позволят населению сориентироваться в нише политических идеологий. А четко сформулированный идеологический профиль партии как раз и будет критерием ориентира, поскольку в настоящее время, учитывая данные опросов и статистических исследований ВЦИОМ, большинство граждан на вопрос о том, какие ценности и идеи отстаивает та или иная партия, дают следующие ответы:

- никакие ценности и идеи;
- идеи богатых;
- личные интересы;
- затрудняюсь ответить².

Одним из приоритетных направлений в развитии современных партийных отношений должно оставаться целенаправленное повышение коэффициента эффективности участия граждан в управлении делами государства на региональном уровне. Во многих странах СНГ долгое время партии игнорировались как инструменты участия граждан в управлении делами государства либо создавались партии власти (например, в Азербайджане и Казахстане).

Слепое копирование существующих в других государствах систем организации партийных институтов и государственной власти не представляется эффективным в силу различия исторических этапов развития, этнического

¹ См.: *Артамонова Н.В., Чертков А.Н.* Политические партии в контексте развития правовой культуры избирателей // Законодательство и экономика. 2007. № 10. С. 92–96.

² См.: Официальный сайт Всероссийского центра исследования общественного мнения. URL: <http://wciom.ru> (дата обращения: 08.08.2016).

соотношения, территориальных особенностей, специфики формирования политической культуры в каждой стране, традиций политической жизни. Однако заимствование некоторых совершенных моделей участия граждан в управлении делами государства вполне было бы оправданным. Особенно это касается организации участия граждан в управлении делами государства на региональном уровне.

Региональные сети партийных организаций в России принципиально отличаются от таковых в странах Запада тем, что чаще всего создаются центрами реальной власти, не стремясь стать массовыми партиями с сильной организационной структурой и последовательной идеологией, а субъектами формирования партий выступают административные элиты регионов и политико-финансовые кланы¹.

Развитие народовластия на муниципальном уровне с целью включения населения муниципального образования в процесс управления местными делами является важной современной задачей. Граждане должны иметь право на осуществление местного самоуправления во всем его содержании, а именно: во всех муниципальных образованиях на территории проживания населения, во всех сферах местной жизни². Желая выразить через политическую партию свою волю, они должны быть вовлечены в региональный политический процесс и иметь реальные возможности участвовать в муниципальной политической жизни. Значимость эффективной модели правового регулирования вопросов местного самоуправления и специфика усиления представительства муниципального сообщества на региональном уровне, его влияния на формирование и реализацию правовой политики субъекта РФ подчеркивается Постановлением Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2009 г. № 16-П³.

¹ См.: Баранов А.В. Тенденции и перспективы развития партий России на региональном уровне в 2000-х гг. URL: <http://aisorgsu.ru/?p=691> (дата обращения: 19.07.2014).

² См.: Тюлегенов А.Э. Муниципальная демократия как механизм реализации местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 689–695.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2009 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона „О политических

Расширение количества выборных должностей в муниципальном образовании и возможности партии участвовать в выборе кандидатур на эти должности позволит повысить эффективность реализации права гражданина участвовать в управлении делами государства. Например, в США выборными должностями являются не только должности шерифа, атторнея, казначея, клерка суда, аудитора, но и должности руководителя комиссариата шоссейных дорог, регистратора, землемера и др.¹ Представляется, что современное российское законодательство имеет достаточные резервы для упрощения процедуры муниципальных выборов и расширения возможностей участия граждан в управлении делами государства на региональном и муниципальном уровнях, а инициативные проекты власти должны быть направлены на более активное участие партий в формировании органов местного самоуправления, хотя современные тенденции развития российского законодательства демонстрируют практически обратный эффект. Все эти меры в настоящее время полностью соответствовали бы законному интересу российского общества — общественному интересу к достижению блага. Реализация законного интереса общества возможна в том числе и через институты политических партий, чему сейчас не способствует низкий уровень политической активности населения на муниципальном уровне и отсутствие четкой специфики деятельности политических партий на местах.

М.И. Цапко, исследуя проблемы законодательства о политических партиях и предлагая ограничения на участие вновь созданных политических партий в выборах, считает, что «либерализация» требований к созданию и деятельности политических партий в дальнейшем породит больше проблем, чем в краткосрочной перспективе сможет решить. Снижение требований к

партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края „О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края” и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова» // СЗ РФ. 2009. № 47. Ст. 5709.

¹ См.: *Старцев Я.Ю.* Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах: курс лекций. URL: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/49355> (дата обращения: 29.07.2014).

численности и финансовой отчетности политических партий сопровождается резким повышением их роли в региональном политическом процессе¹. Однако, как считает М.И. Цапко, снижение требований к численности и финансовой отчетности, откроет возможности для создания по сути региональных, этнических и профессиональных партий².

Развитие активности партий на местном уровне видится одной из гарантий реализации права граждан на участие в управлении делами государства. Для этого необходима трансформация и качественное обновление политического поля. При существующем множестве партий в настоящее время на политической арене России можно назвать не более пяти партий, которые имеют реальные шансы бороться за власть и участвовать в политической жизни страны, остальные же практически лишены возможности выжить и представлять интересы своего избирателя. Тем не менее, выход видится в деятельности «более мелких» партий на муниципальном уровне. Именно здесь они могли бы реализовать свои идеи, воплотить их в жизнь и найти своего избирателя. Такие партии заняли бы свою нишу на политической арене, тем более что в настоящее время крупные партии, находящиеся у власти, практически не проявляют активность на местах, не живут проблемами населения на муниципальном уровне, несмотря на то, что в составе большинства городских законодательных органов всероссийские партии представлены широко (см. состав Саратовской городской Думы, Самарской городской думы и др.). Остроту этой проблемы в 2011 г. подчеркнул Д.А. Медведев. Он отмечал, что роль большинства политических партий в работе муниципалитетов пока практически не ощущается, в результате на местном уровне не все партии выполняют функцию общероссийских политических организаций³.

¹ См.: *Цапко М.И.* Современное состояние и основные направления совершенствования законодательства о политических партиях // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 2. С. 80–86.

² См.: Там же.

³ См.: Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/9637> (дата обращения: 02.02.2014).

Постоянное в различных формах взаимодействие крупных партий у власти и мелких на местах позволило бы развиваться партийным отношениям и формироваться политической системе на качественно новом уровне. При этом остался бы соблюденным принцип многопартийности, закрепленный в Конституции РФ, а также можно было бы говорить о значительном повышении эффективности участия граждан в управлении делами государства на региональном и муниципальном уровнях. Кроме того, созданным и действующим на местном уровне партиям необходимо предоставить возможность участвовать в заседаниях органов местного самоуправления, по всей вероятности, без права голоса, но с правом вносить изменения и предложения в повестку дня. При таком урегулировании заявленных вопросов партии на местах занимались бы разрешением действительно нужных конкретному региону проблем, стали бы вполне «жизнеспособными», а в дальнейшем, возможно, смогли бы конкурировать с более крупными партиями, находящимися у власти. Все вышепредложенные варианты будут способствовать укреплению конкурентоспособности российских партий. Обязательное взаимодействие местных и крупных партий позволит доносить проблемы регионов до государства.

Безусловно, многопартийная основа отвечает духу времени и принципам демократического государства, но только в условиях жесткой конкуренции и жизнеспособной оппозиции. В настоящее же время множество созданных партий практически не являются игроками на политической арене, не решают поставленных целей и задач и малоизвестны населению. Кроме того, даже по своим программным документам, целям, задачам они мало чем отличаются друг от друга и не могут сориентировать избирателя, который почти не видит между ними разницы.

Партии местного уровня смогут решать следующие задачи:

мобилизация местного населения в борьбе с негативными явлениями на местах;

выявление насущных проблем на местном уровне;

привлечение внимания к развитию сельских территорий и агросектора;
участие в разработке комплексных программ регионального развития;
обеспечение участия местного населения в демократических процессах,
налаживание результативного диалога власти с населением на местном уровне;
системное оздоровление внутренних механизмов деятельности партий
на местах.

Не всегда те изменения, которые были введены в законодательство, ускоряли процесс демократизации общества и способствовали повышению эффективности участия граждан в управлении делами государства на региональном уровне. Напротив, многие из них явились тормозящим фактором развития регионального народовластия. Так, к примеру на одном из этапов развития российского избирательного законодательства был снижен порог явки граждан на региональные выборы до 20%, в то время как в некоторых странах существуют даже штрафы за неявку на выборы (например, Турция, Египет, Италия, Германия, Австрия, Австралия, в Бельгии за это можно лишиться избирательных прав на 10 лет и права занимать должности на государственной службе, в Греции, кроме штрафа, возможна санкция в виде ареста, практика лишения гражданина права занимать государственные должности в случае неявки на выборы внедрили в Аргентине и Бразилии¹).

Важно учесть и то, что ст. 32 Конституции РФ закреплено право, а не обязанность участия граждан в управлении делами государства, а также право, а не обязанность граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, что противоречит практике введения штрафов и различных других санкций за невыражение своего мнения на выборах в Российской Федерации и сдерживает принятие законопроектов с подобными инициативами, которые уже неоднократно предлагались депутатами.

Отметим, что говорить о том, что законодателем вообще не предпринимаются попытки расширить влияние политических партий и их активность

¹ Отказ от участия в выборах станет дороже // Коммерсант. 2011. 8 июня.

все же, на наш взгляд, нельзя. Так, например, пусть и не прямую, но косвенную цель по повышению авторитета ныне существующих партий через определенные политико-правовые технологии, преследовали разработчики законопроекта о введении избирательного залога. В настоящее время находится на рассмотрении Законопроект № 567665-6 «О внесении изменений в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» и статью 26 Федерального закона „О политических партиях”», внесенный депутатом Государственной Думы В.С. Золочевским 14 июля 2014 г.¹ Данным Законопроектом предлагается введение избирательного залога: не требуется сбора подписей избирателей в случае, если кандидатура депутата предложена официально зарегистрированной политической партией, а также в случае, если кандидат в депутаты вносит залог в 1 000 000 руб. При этом сохраняется необходимость сбора подписей в случаях, когда кандидат не представлен от партии или им не внесен избирательный залог.

Как следует из пояснительной записки к данному Законопроекту, избирательный залог не подлежит возврату, если кандидат не получит законодательно определенного минимума голосов избирателей, что является дополнительным фильтром для отсеивания кандидатов, которые в действительности не имеют намерений бороться за избрание. Граждане, желающие зарегистрироваться в качестве кандидата, должны адекватно оценивать свои шансы на возможную победу². Таким образом, данным законопроектом законодательно стимулируется обращение к политическим партиям, поскольку такая инициатива не требует внесения избирательного залога и является своего рода приоритетной формой.

¹ См.: Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://www.duma.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2014).

² См.: Пояснительная записка к законопроекту № 567665-6 «О внесении изменений в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и статью 26 Федерального закона „О политических партиях”». URL: <http://www.duma.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2014).

Еще в 2004 г. в Послании Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию РФ отмечалась важность повышения уровня политической культуры партии и заинтересованности партий в освоении навыков межпартийного диалога и коалиционных действий¹. По прошествии десятилетия эти меры остаются важными и актуальными, а предложенные нами пути комплексного и системного расширения возможностей участия граждан в управлении делами государства посредством таких институтов, как политические партии, позволят достичь надлежащего уровня развития партийных отношений и конструктивного межпартийного диалога и взаимодействия (постоянного и непрерывного, а не ситуативного), найти избирателям «свою» партию и сформировать устойчивые политические симпатии, что, безусловно, будет способствовать формированию стабильной политической системы.

Не останавливаясь на имиджевой стратегии, мы предприняли попытку выделить правовые критерии взаимодействия политических партий между собой и заострить внимание на важности формирования государством эффективных правовых основ участия граждан в управлении делами государства, а также постепенного отказа от сформированной «деполитизации» муниципального уровня.

Неотъемлемой составляющей перспектив развития российского законодательства о деятельности политических партий в реализации права граждан на участие в управлении делами государства является совершенствование текста действующего законодательства, порой содержащего в себе противоречащие конструкции и порождающего неоднозначные правоприменительные акты. Техничко-юридические ошибки, имеющиеся в Федеральном законе «О политических партиях», не дают однозначного представления о статусе политических партий, а погрешности формального свойства порождают искажения в понимании роли политических партий и при реализации права. Ярким тому подтверждением, например, служит неоднозначность понимания

¹ См.: Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2004/05/71501.shtml> (дата обращения: 20.08.2014).

законодателем права политической партии на участие в выборах и референдумах. Так, в ст. 36 Федерального закона «О политических партиях» устанавливается, что политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. Однако в ст. 37 того же нормативного акта законодательно закреплены последствия для политических партий, не участвующих в выборах: при условии, что политическая партия не принимала в течение семи лет подряд участия в выборах, она подлежит ликвидации. Обременяя партии таким негативным последствием, как ликвидация в случае неучастия, право переходит в разряд обязанностей, так как с точки зрения теории права такая конструкция права недопустима, что свидетельствует о непроработанности юридической техники законодательства о партиях и необходимости его дальнейшего совершенствования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты проведенного исследования некоторых вопросов деятельности политических партий как одного из институтов политической системы, как основного посредника между государством и обществом, как средства обеспечения реализации права граждан в управлении делами государства не могут претендовать на исключительность и абсолютную правильность по объективным и субъективным причинам. Субъективность объясняется тем, что и выбор темы, и инструменты ее рассмотрения, и определение ее сторон и аспектов продиктованы личностными восприятиями проблемы. Осветить все вопросы обозначенной темы невозможно по объективным причинам.

Стратегия развития Российской Федерации в условиях активной модернизации партийной системы требует совершенствования действующего законодательства о политических партиях. Пристальное внимание на данном этапе развития современного российского общества следует уделить процедуре взаимодействия органов публичной власти и политических партий, расширению роли партий на местном уровне, работе партий с населением по информированию и разъяснению возможных средств участия граждан в управлении делами государства, что, несомненно, должно отразиться на расширении возможностей участия граждан в управлении делами государства посредством такого института, как политическая партия.

Исследование на диссертационном уровне вопросов эффективности участия граждан в управлении делами государства посредством политических партий позволило сформулировать авторское определение права граждан на участие в управлении делами государства: это совокупность норм, выступающих частью конституционно-правового института народовластия, регламентирующих отношения в сфере организации и осуществления государственной власти и функций государства, в которых приобретает природу субъективного права, позволяющего его носителям оказывать в рамках, уста-

новленных действующим законодательством, влиять на характер и содержание государственно-властных решений.

Действенность права граждан на участие в управлении делами государства обеспечивается совокупностью факторов различного характера, именуемых гарантиями конституционного права граждан на управление делами государства, под которыми понимается закрепленная в Конституции РФ и законодательстве РФ целостная система институтов политической организации общества и государства, включающая органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения, средства массовой информации, а также комплекс политических прав и свобод, обеспечивающих участие граждан России в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, и гарантирующих беспрепятственную реализацию власти народа России.

Кроме того, проведенный анализ действующего законодательства и правоприменительной практики позволил сделать вывод о том, что политические партии следует рассматривать как средства реализации прав граждан в управлении делами государства. Подчеркнута уникальность политических партий как средства, обеспечивающего возможность участия граждан в управлении делами государства в двух формах (непосредственной и опосредованной), в то время как многие средства позволяют реализовывать участие только в одной из форм (например, общественная экспертиза или митинг предполагают реализацию только формы опосредованного участия граждан).

Рассмотрение норм современного законодательства позволило признать нормативную дефиницию «политическая партия», содержащуюся в Федеральном законе «О политических партиях», вполне удачной и не требующей изменения в настоящее время. Кроме того, действующее российское законодательство содержит нормы, позволяющие признать партии эффективным средством участия граждан в управлении делами государства, дающим достаточно возможностей для реализации гражданами своих прав и отстаивания своей гражданской позиции.

Совершенно оправдано, что деятельность политических партий на современном этапе развития отношений, складывающихся между обществом и государством, между личностью и государством, должна быть подчинена принципу приоритета интересов избирателей, который предлагается ввести в ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О политических партиях», а имеющийся запрет на выдвижение в кандидаты лиц, являющихся членами других политических партий, ограничивающий возможности политических партий в сфере обеспечения реализации права граждан на участие в управлении делами государства, отменить.

Все предложения по изменению действующего законодательства оформлены в качестве приложений к диссертационному исследованию и имеют практическую направленность. Так, автором предложена новая редакция ст. 8 Федерального закона «О политических партиях» с включением в нее нового принципа приоритета интересов избирателей, новая редакция ст. 36 с исключением пункта об отсутствии у политической партии права выдвигать кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления граждан Российской Федерации, являющихся членами иных политических партий. Предложено дополнить Закон о политических партиях ст. 10¹, в которой раскрывалось бы взаимодействие политических партий и иных субъектов политической деятельности (уровни взаимодействия, принципы, пределы и итоги).

Рассмотренные и частично затронутые в настоящей диссертации вопросы имеют перспективы дальнейшего научного исследования. В частности, достойны внимания такие направления, как разработка правовых и организационных механизмов повышения активности так называемых «малых» партий на местном уровне; выработка рекомендаций о наиболее важных формах взаимного участия политических субъектов в обеспечении политических прав граждан; определение путей повышения ответственности партий перед своими избирателями и др.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

І. Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398;
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 6 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2016. № 28. Ст. 4559.
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. №21-ФЗ (в ред. 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4236.
4. Кодекс судейской этики: утв. VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г. // Бюллетень актов по судебной системе. 2013. № 2.
5. О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 5 февраля 2014 г.) // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 551.
6. О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 6 апреля 2015 г.) // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; 2015. № 14. Ст. 2006.
7. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 2 июня 2016 г.) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 2016. № 23. Ст. 3303.
8. О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4192.

9. О мировых судьях в Российской Федерации: Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2016 г.) // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270; 2016. № 15. Ст. 2065.
10. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 55-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1653.
11. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4231.
12. О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 9 марта 2016 г.) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2016. № 11. Ст. 1493.
13. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2016 г.) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2016. № 15. Ст. 2054.
14. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 3 июля 2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4238.
15. О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171; 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4357.
16. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4388.

17. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 15 февраля 2016 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2016. № 7. Ст. 905.
18. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485; 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4160.
19. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4209.
20. О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации: Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3528; 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4238.
21. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2015 г.) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2015. № 48 (ч. I). Ст. 6718.
22. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2016 г.) // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740; 2016. № 15. Ст. 2054.
23. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 6 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448; 2016. № 28. Ст. 4558.
24. О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»: Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ (в ред. от 23 мая 2015 г.) // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1721; 2015. № 21. Ст. 2985.
25. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6952; 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4243.

26. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ (в ред. от 3 февраля 2015 г.) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1638; 2015. № 6. Ст. 884.

27. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. от 28 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; 2016. № 31. Ст. 4984.

28. Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 (в ред. от 31 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395; 2015. № 11. Ст. 1585.

29. Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике: Указ Президента РФ от 21 июня 2004 г. № 791 (в ред. от 25 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2650; 2014. № 30 (ч. II). Ст. 4286.

30. О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 12 августа 2000 г. № 592 // СЗ РФ. 2000. № 34. Ст. 3473.

31. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (в ред. от 24 июня 2016 г.) // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801; 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4397.

32. О Методических рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий: Постановление ЦИК России от 17 февраля 2010 г. № 192/1337-5 (в ред. от 23 марта 2016 г.) // Вестник Центризбиркома РФ. 2010. № 2; 2016. № 4.

33. О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области: Закон Саратовской области от 31 октября 2005 г. № 107-ЗСО (в ред. от

- 27 апреля 2016 г.) (принят Саратовской областной Думой 21 октября 2005 г.)
// Неделя области (спецвыпуск). 2005. 2 нояб.; 2016. № 6.
34. Закон Саратовской области от 28 июня 2007 г. «О выборах депутатов Саратовской областной Думы». URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/933009911> (дата обращения: 20.04.2013).
35. О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Ульяновской области: Закон Ульяновской области от 1 августа 2007 г. № 109-ЗО (в ред. от 1 июля 2016 г.) // Ульяновская правда. 2007. № 64-65(22.611-22.612); 2016. № 92.
36. О выборах Губернатора Саратовской области: Закон Саратовской области от 28 июня 2012 г. № 92-ЗСО (в ред. от 27 апреля 2016 г.) // СЗ Саратовской области. 2012. № 21; 2016. № 6.
37. О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Оренбургской области: Закон Оренбургской области № 3209/719-IV-03 (в ред. от 27 июня 2016 г.) // Сайт Избирательной комиссии муниципального образования «Город Орск». URL: <http://izbirkom.orsk-adm.ru> (дата обращения: 10.08.2016).
38. О выборах депутатов представительного органа муниципального образования: Закон Самарской области от 8 июня 2006 г. № 57-ГД (в ред. от 6 июня 2016 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (Самарский Выпуск» (по состоянию на 20 июля 2016 г.)).
39. О Регламенте Саратовской областной Думы: Постановление Саратовской областной Думы от 17 сентября 2008 г. № 12-478 (в ред. от 27 мая 2015 г.) // Неделя области (спецвыпуск). 2008. 3 окт.; 2015; URL: <http://www.sarnovosti.ru> (дата обращения: 15.06.2016).
40. Об утверждении Регламента заседаний Законодательного Собрания Санкт-Петербурга: Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 22 декабря 1994 г. № 9 (в ред. от 8 июня 2016 г.). URL: <http://www.assembly.spb.ru> (дата обращения: 08.08.2016).

II. Международные акты

41. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1995. 5 апр.
42. Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
43. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (с изм. от 13 мая 2004 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163; 2010. № 6. Ст. 567.
44. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г.). Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
45. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена 26 мая 1995 г.) // СЗ РФ. 1999. № 13. Ст. 1489.
46. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26 мая 1995 г.) (вместе с «Положением о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств», утв. 24 сентября 1993 г.) // СЗ РФ. 1999. № 13. Ст. 1489.
47. Конвенция о правах инвалидов (заключена в г. Нью-Йорке 13 декабря 2006 г.). Россия подписала Конвенцию 24 сентября 2008 г., ратифицирована Федеральным законом от 3 мая 2012 г. № 46-ФЗ. Конвенция вступила в силу для России 25 октября 2012 г. // СЗ РФ. 2013. № 6. Ст. 468.

III. Материалы судебной практики

48. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года „О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области”» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

49. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2004 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 10 статьи 75 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 2.

50. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

51. Постановление Конституционного Суда РФ от 26 декабря 2005 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.Г. Одиянкова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1.

52. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2010 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части второй статьи 30 и части второй статьи 325 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Р.Р. Зайнагутдинова, Р.В. Кудяева, Ф.Р. Файзулина, А.Д. Хасанова, А.И. Шаваева и запросом Свердловского областного суда» // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2276.

53. Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2007 г. № 506-О-О // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. 2007. № 23 (специальный выпуск).

54. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 июля 2015 г. № 18-П «По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4335.

55. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2009 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, подпункта «к»

пункта 2 статьи 21 Федерального закона „О политических партиях”, части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края „О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края” и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова» // СЗ РФ. 2009. № 47. Ст. 5709.

56. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта „з” пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона „О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области» // СЗ РФ. 2013. № 18. Ст. 2292.

57. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2004 г. № 17-П «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” в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4948.

58. Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2007. № 52. Ст. 6533.

59. Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2009 г. № 247-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2009. № 5.

60. Определение Конституционного Суда РФ от 31 марта 2016 г. № 449-О-Р «О разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2014 года № 33-П по делу о проверке конституционности ряда положений пунктов 17 и 18 статьи 71 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и частей 3 и 4 статьи 89 Федерального закона „О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.04.2016).

IV. Справочные издания

61. Новые Конституции СНГ и Балтии: сборник документов / сост.: Ю.А. Дмитриев, Н.А. Михалева. Вып. 2. М.: Манускрипт, 1997. 672 с.

62. Толковый словарь Ефремовой. Т.Ф. Ефремова. Новый словарь русского языка. М.: Русский язык. 2000. URL: <http://www.efremova.info/word/vzaimodejstvie> (дата обращения: 15.05.2014).

63. Философский энциклопедический словарь. 2-е. изд. / гл. редакция: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. М.: Советская энциклопедия, 1989. 815 с.

64. Энциклопедический словарь экономики и права // Академик. URL: http://dic.academic.ru/searchall.php?SWord=%D0%B2%D0%B7%D0%B0%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B8%D0%B5&from=xx&to=ru&did=dic_economic_law&stype (дата обращения: 15.05.2014).

V. Научная и учебная литература

65. *Авакьян С.А.* Конституционно-правовой статус политических партий в России: учебное пособие. М.: Норма, 2011. 320 с.
66. *Алексеев С.С.* Общая теория права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2008. 565 с.
67. *Ашкеров А.Ю., Бударрагин М.А., Гараджа Н.В.* Основы теории политических партий: учебник. М.: Европа, 2007. 264 с.
68. *Братановский С.Н., Завгородний М.А.* Политические партии как субъекты административного права. М.: Директ-Медиа, 2012. 218 с.
69. *Винограй Э.Г.* Основы общей теории систем. Кемерово: Кемеровский технологический институт пищевой промышленности, 1993. 339 с.
70. *Витрук Н.В.* Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. 448 с.
71. *Воеводин Л.Д.* Свобода личности и правовое положение граждан в советском общенародном государстве. М., 1963.
72. *Гаврилов В.Н.* Административно-правовые аспекты функционирования разрешительной системы в Российской Федерации. М.: Орион, 2008. 106 с.
73. *Глуценко П.П.* Социально-правовая защита конституционных прав и свобод граждан (Теория и практика) / под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1998. 448 с.
74. *Гражданское общество современной России. Социологические зарисовки с натуры* / отв. ред. Е.С. Петренко. М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2008. 392 с.
75. *Гулиев В.Е., Рудинский Ф.М.* Демократия и достоинство личности. М., 1983
76. *Дубровина М.А.* Защита конституционного права на свободу мысли и слова в современной России. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2001. 244 с.

77. *Еремин А.Р.* Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2003. 280 с.
78. *Еремян В.В.* Муниципальная история России. Древняя Русь (от общины-рода к общине-государству): учебное пособие. М.: Академический проспект, 2005. 960 с.
79. Законодательный процесс: Понятие. Институты. Стадии: научно-практическое пособие / отв. ред. Р.Ф. Васильев. М.: Юриспруденция, 2000. 320 с.
80. История политических и правовых учений: учебник / под ред. И.Ю. Козлихина. СПб.: Издательский дом Санкт-Петербургского гос. ун-та, 2007. 856 с.
81. *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. 587 с.
82. *Комаров С.А.* Личность в политической системе российского общества (политико-правовое исследование). Саранск: Изд-во Мордовского ун-та, 1995. 206 с.
83. *Комаров С.А.* Общая теория государства и права: курс лекций. 2-е изд., испр. и доп. М.: Манускрипт, 1996. 316 с.
84. *Кряжков В.А.* Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Правовая культура, 1996. 552 с.
85. *Лазарев Б.М.* Государственная служба: лекция. М.: Академический правовой университет при Институте государства и права РАН, 1993. 16 с.
86. *Лапаева В.В.* Право и многопартийность в современной России. М.: Норма, 1999. 304 с.
87. *Малько А.В.* Теория государства и права: учебно-методическое пособие. М.: Юрист, 1997. 300 с.
88. *Матузов Н.И.* Личность. Права. Демократия: теоретические проблемы субъективного права. Саратов: Изд-во СГУ, 1972. 292 с.

89. *Матузов Н.И.* Правовая система и личность. Саратов: Изд-во СГУ, 1987. 295 с.
90. *Матузов Н.И.* Субъективные права граждан СССР. Саратов: Изд-во СГУ, 1966. 190 с.
91. Международное право в документах: учебное пособие / сост.: Н.Т. Блатова, Г.М. Мелков. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2003. 880 с.
92. Международное сотрудничество в области прав человека: документы и материалы. М.: Международные отношения, 1993. Вып. 2. 702 с.
93. *Мордовец А.С.* Гарантии прав личности: понятие и классификация // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юрист, 1997. 672 с.
94. *Нечаева Т.В., Кирилин А.В.* Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Деловой двор, 2013. 368 с.
95. *Осейчук В.И.* Народ России как субъект строительства демократического правового государства социального государства. Тюмень: Изд-во Тюменского государственного ун-та, 2007. 224 с.
96. *Старцев Я.Ю.* Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах: курс лекций. URL: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/49355> (дата обращения: 29.07.2014).
97. *Фарбер И.Е.* Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1974. 180 с.
98. *Фененко А.В.* Концепции и определения демократии. М.: КомКнига, 2006. 224 с.
99. *Чечот Д.М.* Субъективное право и формы его защиты. Л.: Изд-во ЛГУ, 1968. 72 с.
100. Юридические гарантии конституционных прав и свобод личности в социалистическом обществе / под ред. Л.Д. Воеводина. М.: Изд-во Московского ун-та, 1987. 343 с.

101. *Юдина А.Б.* Комментарий к Федеральному закону от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях». Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

VI. Статьи в научных журналах и сборниках

102. *Автономов А.С.* Методологические аспекты исследования системы категорий конституционного права // Теоретические проблемы российского конституционализма / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М.: ИТ РАН, 2000. С. 3–23.

103. *Артамонова Н.В., Чертков А.Н.* Политические партии в контексте развития правовой культуры избирателей // Законодательство и экономика. 2007. № 10. С. 92–96.

104. *Астафичев П.А.* Рецензия на монографию: Садовникова Т.Д. «Представительная демократия: от идеи к реализации» // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 7. С. 32–38.

105. *Баранов А.В.* Тенденции и перспективы развития партий России на региональном уровне в 2000-х гг. URL: <http://aisorgsu.ru/?p=691> (дата обращения: 19.07.2014).

106. *Борисов Ф.* Молодежная организация партии: быть или не быть // Демократический выбор. М., 1996.

107. *Веденеев Ю.А.* Средства массовой информации и избирательный процесс // О выборах. 2001. № 2. С. 38–39.

108. *Вилков А.А.* Конституционно-правовые основы и институциональные возможности участия граждан в оппозиции в современной России // Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России: материалы международного Конституционного Форума (10 декабря 2010 г., г. Саратов). Выпуск 2: Сборник научных статей. Саратов: Саратовский источник, 2010. С. 43–50.

109. *Вологина Э.А.* Реализация многопартийности в Российской Федерации // Философия права. 2009. № 4. С. 52–55.

110. *Гаман-Голутвина О.В.* Российский парламентаризм в исторической ретроспективе и сравнительной перспективе // *Полис.* 2006. № 2. С. 27–39.
111. *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. С. 2–6.
112. *Горбунов В.А., Кликушин А.А.* Защита судами общей юрисдикции публичных интересов избирательного корпуса // *Конституционное и муниципальное право.* 2009. № 6. С. 19–23.
113. *Гуторова А.Н.* Правомочия политических партий в избирательном процессе // *Актуальные проблемы российского права.* 2012. № 1. С. 31–42.
114. *Джалилов Э.А.* Конституционно-правовая ответственность политической партии // *Вектор науки ТГУ.* 2010. № 3(3). С. 59–64.
115. *Зенин С.С.* История развития форм участия населения в управлении общественными и государственными делами в России X – начала XX в. // *История государства и права.* 2012. № 5. С. 15–18.
116. *Зорькин В.Д.* Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда: доклад на Международной конференции «Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности» (СПб., 2012) // *Журнал конституционного правосудия.* 2012. № 6.
117. *Иванов А.П.* Гарантии конституционных прав и обязанностей советских граждан // *Ученые записки Саратовского юридического ин-та.* 1968. Вып. 19. Кн. 1. С. 112.
118. *Кабышев В.Т.* Конституционализм и права человека в России // *Права человека в России и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: материалы Международной научно-практической конференции (29–30 октября 1996 г.).* Саратов: Саратовская гос. академия права, 1997. Ч. 1. С. 25–27.

119. *Комарова В.В.* Единство правового информационного пространства в России (современные средства достижения) // Информационная безопасность регионов. 2012. № 2(11). С. 98–103.
120. *Коневская О.Ю.* Право граждан на мирные собрания: проблемы реализации // Государственная власти и местное самоуправление. 2011. № 6. С. 3–6.
121. *Коняев С.А.* Конституционное право на жизнь и обязанность государства создавать условия для его реализации // Правовая наука и реформа юридического образования. 2011. № 1 (24). С. 13–18.
122. *Лапаева В.В.* Закон о политических партиях: вопросы взаимодействия партий с государством // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 14–22.
123. *Липчанская М.А.* Взаимодействие общества, власти и бизнеса в региональном законотворческом процессе: формы и критерии эффективности // Власть, общество и бизнес в регионе: перспективы эффективного взаимодействия: материалы V Международной научно-практической конференции аспирантов и преподавателей. Вып. 5. Саратов: Саратовский источник, 2012. С. 174–180.
124. *Липчанская М.А.* Формы участия граждан в управлении делами государства в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей / отв. ред. В.Т. Кабышев. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. Вып. 12. С. 182–183.
125. *Липчанская М.А., Тихон Е.А.* Участие граждан в управлении делами государства в системе исполнительной власти в качестве членов экспертных и общественных органов // Конституционное и муниципальное право. М.: Издательская группа «Юрист», 2011. № 11. С. 25–28.
126. *Мицкевич А.В.* О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве // Советское государство и право. 1963. № 8. С. 24–33.

127. *Молокова М.А.* Взаимодействие российских федеральных органов законодательной власти с оппозиционными партиями: политологический аспект // *Юридический мир*. 2010. № 7. С. 30–33.
128. *Постников А.Е.* Конституционно-правовые основы взаимодействия политических партий и государства // *Журнал российского права*. 2013. № 5.
129. *Тюлегенов А.Э.* Муниципальная демократия как механизм реализации местного самоуправления // *Административное и муниципальное право*. 2014. № 7. С. 689–695.
130. *Тюменева Н.В.* Право на жизнь как важнейшая часть объективного права // *Актуальные проблемы развития государства и права России в XX – начале XXI века: материалы Межвузовской научной конференции*. Тамбов: Изд-во Р.В. Першина, 2008.
131. *Федосеева Н.Н.* Блоги как новый инструмент современной демократии и форма реализации гражданами права на участие в управлении делами государства // *Информационное право*. 2010. № 3. С. 23–26.
132. *Хамидуллин К.Ш.* Правовые формы взаимодействия государства и политических партий // *Общество и право*. 2011. № 4. С. 106–109.
133. *Цанко М.И.* Современное состояние и основные направления совершенствования законодательства о политических партиях // *Ленинградский юридический журнал*. 2013. № 2. С. 80–86.
134. *Царевский С.Н.* Взаимодействие политических партий и структур гражданского общества в современной России // *Альманах современной науки и образования*. 2010. № 2 (33). Ч. 1. С. 69–71.
135. *Чеботарев В.Е., Коновалова Е.И.* Использование электронных средств голосования при проведении избирательных кампаний: опыт зарубежных стран и России // *Юридический мир*. 2012. № 8. С. 44–47.

VII. Диссертации и авторефераты диссертаций

136. *Акимова М.А.* Негосударственные формы защиты прав и свобод личности: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. 22 с.
137. *Алжеев И.А.* Защита конституционных прав граждан Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. 22 с.
138. *Барамидзе С.М.* Конституционно-правовой статус политических партий: законодательное регулирование и его развитие: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012. 26 с.
139. *Боткин И.О.* Государственные гарантии предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. 23 с.
140. *Бураковский А.Л.* Юридическая ответственность политических партий в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. 25 с.
141. *Володина С.В.* Многопартийность как основа конституционного строя России: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. 180 с.
142. *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. Саратов, 2006. 22 с.
143. *Головченко В.И.* Партийно-идеологический фактор политической трансформации современной России: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Саратов, 2009. 51 с.
144. *Грачев В.С.* Институты гражданского общества и их роль в обеспечении конституционно-правовых отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 24 с.
145. *Григорьева Л.А.* Взаимоотношения государства и политических партий в современной России: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2009. 27 с.

146. *Грудцына Л.Ю.* Особенности конституционных гарантий реализации прав человека в России (на примере гражданского судопроизводства): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 23 с.
147. *Дубровина Е.П.* Политические партии как субъекты избирательного процесса в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 23 с.
148. *Егармин И.П.* Правовой статус политических партий как субъектов избирательного процесса (сравнительно-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 23 с.
149. *Желтобрюхов С.П.* Прокурорский надзор как гарантия законности в Российском государстве (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук, Саратов, 1999. 26 с.
150. *Завгородний М.А.* Политические партии как субъекты административного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. 26 с.
151. *Зайцев М.С.* Конституционное право граждан на участие в управлении делами государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. 33 с.
152. *Заславский С.Е.* Политические партии России: процесс правовой институционализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. 52 с.
153. *Зеленко Б.И.* Политические партии как институциональный фактор становления гражданского общества в современной России: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2004. 45 с.
154. *Зырянов И.А.* Политическое многообразие в Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. 240 с.
155. *Кабышев В.Т.* Правовые институты и конституционные гарантии непосредственного социалистического народовластия в советском государстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1969. 24 с.
156. *Карташов В.Н.* Юридическая деятельность: проблемы теории и методологии: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ярославль, 1990.

157. *Курячая М.М.* Право граждан Российской Федерации на референдум: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 23 с.
158. *Липчанская М.А.* Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012. 58 с.
159. *Лукин Д.Г.* Право законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. 231 с.
160. *Ляднова Э.В.* Право граждан на участие в отправлении правосудия: конституционно-правовое содержание и механизм реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010. 21 с.
161. *Малюшин А.А.* Правовое обеспечение реализации основных прав и свобод человека и гражданина (теоретический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 19 с.
162. *Моисеев А.М.* Конституционное право граждан на объединение в политические партии и судебная практика его защиты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 25 с.
163. *Николаев А.С.* Конституционно-правовые основы участия политических партий в формировании органов государственной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007. 30 с.
164. *Речицкий В.В.* Конституционные гарантии права граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1983. 17 с.
165. *Ростовщиков И.В.* Обеспечение и защита прав и свобод личности: вопросы теории и практика органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997.
166. *Сухова Н.И.* Механизм обеспечения социальной ценности права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 26 с.

167. *Теперик А.В.* Конституционные основы участия политических партий в российском избирательном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. 224 с.
168. *Тюменева Н.В.* Право на жизнь как объект теоретико-правового исследования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. 21 с.
169. *Узунян Т.Т.* Политические партии в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 23 с.
170. *Хертуев Р.Ю.* Конституционно-правовая ответственность политических партий в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2012. 25 с.
171. *Чижев Д.В.* Российские политические партии как институт гражданского общества и политической системы: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2006.
172. *Широбоков С.А.* Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2011. 50 с.
173. *Юрьев С.С.* Правовой статус общественных объединений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. 26 с.

VIII. Иные документы и ресурсы Интернета

174. Конституция РСФСР 1918 года. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1918.htm#13> (дата обращения: 15.04.2013).
175. Конституция СССР 1924 года. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1924.htm#1> (дата обращения: 15.04.2013).
176. Конституция СССР 1936 года. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm> (дата обращения: 05.04.2013).

177. Конституция СССР 1977 года.
URL:<http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1977.htm> (дата обращения: 05.04.2013).
178. Конституция Республики Казахстан. URL:<http://www.constitution.kz/>
(дата обращения: 22.07.2015).
179. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 нояб.
180. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 нояб.
181. Послание Президента РФ Д. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. // Российская газета. 2010. 1 дек.
182. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. // Российская газета. 2011. 23 дек.
183. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 дек.
184. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года // Российская газета. 2013. 13 дек.
185. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год // Российская газета. 2013. 29 марта.
186. Апелляционное определение от 31 января 2013 г. по делу № 11-3422.
URL: <http://www.mos-gorsud.ru/> (дата обращения: 20.11.2013).
187. Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL:
<http://www.kremlin.ru/transcripts/9637> (дата обращения: 02.02.2014).
188. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Отказ от участия в выборах станет дороже // Газета «Коммерсантъ» (дата обращения: 08.06.2011).
189. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://www.duma.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2014).

190. Совет судей Российской Федерации. Документ опубликован не был. URL: <http://www.ssrp.ru> (дата обращения: 27.12.2012).
191. Заседание Совета законодателей. Москва. Кремль. 13 декабря 2012 г. URL: <http://президент.рф/новости/17125> (дата обращения: 15.04.2013).
192. Информационно-статистический обзор рассмотренных во II квартале 2016 года обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, а также результатов рассмотрения и принятых мер // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://letters.kremlin.ru/digests/167> (дата обращения: 22.07.2016).
193. Дмитрий Медведев выступил на пленарном заседании Петербургского международного экономического форума. 18 июня 2010 г., Санкт-Петербург. URL: <http://www.kremlin.ru/news/8093> (дата обращения: 15.04.2013).
194. Официальный сайт Всероссийского центра исследования общественного мнения. URL: <http://wciom.ru/ratings-parties/> (дата обращения: 08.08.2016).
195. Официальный сайт партии Единая Россия. URL: <http://er.ru/party/rules/#23> (дата обращения: 22.04.2016).
196. Официальный сайт Коммунистической партии Российской Федерации. URL: <http://kprf.ru/party/program> (дата обращения: 22.04.2016).
197. Официальный сайт политической партии Гражданская инициатива. URL: <http://www.grazhdan-in.ru/index.php/party-program> (дата обращения: 22.04.2016).
198. Официальный сайт Либерально-демократической партии Российской Федерации. URL: http://www.ldpr.ru/#party/Program_LDPR/Liberal_Democratic_Party_will_show_the_way_the_draft_party_program (дата обращения: 22.04.2016).
199. Пояснительная записка к проекту № 360863-6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Фе-

дерации в части введения формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://www.duma.gov.ru> (дата обращения: 01.03.2014).

200. Официальный сайт Правительства Кыргызской Республики. URL: http://www.gov.kg/?page_id=263 (дата обращения: 15.02.2014).

201. Официальный сайт Президента Азербайджана. URL: <http://ru.president.az/azerbaijan/constitution> (дата обращения: 15.02.2014).

202. Пояснительная записка к законопроекту № 567665-6 «О внесении изменений в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и статью 26 Федерального закона „О политических партиях”» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://www.duma.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2014).

203. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://www.duma.gov.ru> (дата обращения: 16.02.2014).

204. Четвертая власть. URL: <http://www.4vsar.ru/news/38466.html> (дата обращения: 15.02.2016).

205. Газета. Ру. URL: http://www.gazeta.ru/politics/2013/06/14_a_5380233.shtml (дата обращения: 20.02.2014).

206. Официальный сайт Первого канала. URL: <http://www.1tv.ru/news/polit/93900> (дата обращения: 20.02.2014).

Действующая редакция статьи 8 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95 «О политических партиях»:

Статья 8. Основные принципы деятельности политических партий

1. Деятельность политических партий основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности. Политические партии свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, за исключением ограничений, установленных настоящим Федеральным законом.

2. Деятельность политических партий не должна нарушать права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией Российской Федерации.

3. Политические партии действуют гласно, информация об их учредительных и программных документах является общедоступной.

4. Политические партии должны создавать мужчинам и женщинам, гражданам Российской Федерации разных национальностей, являющимся членами политической партии, равные возможности для представительства в руководящих органах политической партии, в списках кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Предлагаемая редакция статьи 8 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95 «О политических партиях»:

Статья 8. Основные принципы деятельности политических партий

1. Деятельность политических партий основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности, гласности и приоритета интересов избирателей. Политические партии свободны в определении

своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, за исключением ограничений, установленных настоящим Федеральным законом.

2. Деятельность политических партий не должна нарушать права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией Российской Федерации.

3. Политические партии действуют гласно, информация об их учредительных и программных документах является общедоступной.

4. Политические партии должны создавать мужчинам и женщинам, гражданам Российской Федерации разных национальностей, являющимся членами политической партии, равные возможности для представительства в руководящих органах политической партии, в списках кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Действующая редакция статьи 36 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95 «О политических партиях»

Статья 36. Участие политических партий в выборах и референдумах

1. Политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти.

2. Политическая партия, а в случаях, предусмотренных уставом политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения вправе принимать участие в выборах, официальное опубликование решения о назначении (проведении) которых состоялось после представления политической партией в уполномоченные органы документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений не менее чем в половине субъектов Российской Федерации. Политическая партия, представившая в уполномоченные органы документы, подтверждающие государственную регистрацию ее региональных отделений не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных уставом политической партии, и ее региональные отделения, иные структурные подразделения, вправе принимать участие в референдумах в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о референдумах.

3. Политическая партия не вправе выдвигать кандидатами в депутаты, в том числе в составе списков кандидатов, и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления граждан Российской Федерации, являющихся членами иных политических партий.

4. При выдвижении кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления политическая партия обязана опубликовать свою

предвыборную программу в порядке и сроки, которые установлены законодательством Российской Федерации о выборах.

Предлагаемая редакция статьи 36 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95 «О политических партиях»

Статья 36. Участие политических партий в выборах и референдумах

1. Политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти.

2. Политическая партия, а в случаях, предусмотренных уставом политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения вправе принимать участие в выборах, официальное опубликование решения о назначении (проведении) которых состоялось после представления политической партией в уполномоченные органы документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений не менее чем в половине субъектов Российской Федерации. Политическая партия, представившая в уполномоченные органы документы, подтверждающие государственную регистрацию ее региональных отделений не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных уставом политической партии, и ее региональные отделения, иные структурные подразделения, вправе принимать участие в референдумах в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о референдумах.

3. При выдвижении кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления политическая партия обязана опубликовать свою предвыборную программу в порядке и сроки, которые установлены законодательством Российской Федерации о выборах.

Статья 10¹. Взаимодействие политических партий и иных субъектов политической деятельности

1. В процессе деятельности для достижения социальных и политических целей, обеспечения реализации политических прав граждан политические партии осуществляют совместные мероприятия (взаимодействие) с институтами публичной власти и негосударственными субъектами политической системы.

2. Взаимодействие политических партий и органов публичной власти осуществляется на федеральном, региональном, муниципальном уровнях в политической, экономической, социально-культурной сферах на основании законодательства Российской Федерации, законодательства субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления. Формами такого взаимодействия могут быть совместные действия, конференции, встречи, «круглые» столы, общественные и совещательные структуры при органах власти и иные.

3. Взаимодействие политических партий, государства и иных негосударственных институтов осуществляется на основании принципов сбалансированности интересов, диалогичности взаимодействия, наибольшего представительства, нейтралитета, взаимного информирования.

4. Пределы осуществления взаимодействия политических партий, государства и негосударственных субъектов устанавливаются законодательством.

Пояснительная записка
к проекту Федерального закона «О внесении изменений и дополне-
ний
в Федеральный закон «О политических партиях»

Проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „О политических партиях”» разработан с целью устранения противоречий правоприменительной практики, а также для урегулирования взаимоотношений политических партий и иных субъектов политической системы по обеспечению политического развития страны.

Суть изменений и дополнений, предлагаемых в настоящем законопроекте, состоит в следующем:

1. Внесение изменений в пункт 1 статьи 8 Федерального закона «О политических партиях» вызвано тем, что если партия в своих рядах не имеет достойной кандидатуры для выдвижения, то она может и должна обратить свое внимание на достойных претендентов-членов других политических партий, но только в случае, если они не выдвинуты своими партиями. Иначе это необоснованное ограничение права гражданина быть избранным, и нереализация партий возложенных на нее полномочий.

2. Необходимость дополнить закон статьей 10¹ вызвана тем, что действующее законодательство о политических партиях не достаточно полно регламентирует деятельность политических партий по вопросам обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства. В частности, в Законе о политических партиях не нашли отражение такие важные вопросы, как их взаимодействие с государственными и иными негосударственными субъектами, направления, принципы, сферы, формы такого взаимодействия.

3. В связи с необходимостью внесения изменений, указанных в п. 1 настоящей Записки, исключить из статьи 36 Федерального закона «О поли-

тических партиях» пункт 3.1, содержащий положение о запрете выдвигать кандидатами в депутаты, в том числе в составе списков кандидатов, и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления граждан Российской Федерации, являющихся членами иных политических партий.

Проект**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ****ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН****О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон
«О политических партиях»****Статья 1**

1) Внести в Федеральный закон от 11 июля 2001 года «95-ФЗ «О политических партиях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 29, ст. 2950; 2002, № 12, ст. 1093; № 30, ст. 3029; 2003. № 50, ст. 4855) следующие дополнения:

1) пункт 1 статьи 8 изложить в следующей редакции:

«Деятельность политических партий основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности, гласности и приоритета интересов избирателей. Политические партии свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, за исключением ограничений, установленных настоящим Федеральным законом»;

2) дополнить статьей 10¹ «Взаимодействие политических партий и иных субъектов политической деятельности» следующего содержания:

1. В процессе деятельности, в целях достижения социальных и политических целей, обеспечения реализации политических прав граждан политические партии осуществляют совместные мероприятия (взаимодействие) с институтами публичной власти и негосударственными субъектами политической системы.

2. Взаимодействие политических партий и органов публичной власти осуществляется на федеральном, региональном, муниципальном уровнях в политической, экономической, социально-культурной сферах на основании законодательства Российской Федерации, законодательства субъектов Рос-

сийской Федерации, актов органов местного самоуправления. Формами такого взаимодействия могут быть совместные действия, конференции, встречи, «круглые» столы, общественные и совещательные структуры при органах власти и иные.

3. Взаимодействие политических партий, государства и иных негосударственных институтов осуществляется на основании принципов сбалансированности интересов, диалогичности взаимодействия, наибольшего представительства, нейтралитета, взаимного информирования.

4. Пределы осуществления взаимодействия политических партий, государства и негосударственных субъектов устанавливаются законодательством.

Статья 2

Исключить пункт 3.1 из статьи 36 Федерального закона «О политических партиях».

Статья 3

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение шести месяцев со дня вступления его в силу.

Статья 4

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации