

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

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2016

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор
ЛИПЧАНСКАЯ Мария Александровна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» (юридический факультет)
АВАКЪЯН Сурен Адibeкович

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева»
АСТАФИЧЕВ Павел Александрович

Ведущая организация — ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет им. академика С.П. Королева» (юридический факультет)

Защита состоится 21 ноября 2016 г. в 14.30 на заседании диссертационного совета Д 212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте: <http://www.ssla.ru> ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан «___» _____ 2016 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент



В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 народовласти. 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, реализация 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 про-

блемы 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 поддержать растущее стремление граждан, представителей общественных и профессиональных объединений, политических партий, предпринимательского класса участвовать в жизни страны. В том числе мы должны поддержать 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, предусмотренных 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.

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

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 государ-

ства 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 правомочия 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 правомочий, 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 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.

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 законо-

дательством 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 сов-

местные 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 государ-

ства, повышения политической 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснованы актуальность и научная новизна избранной темы; сформулированы цели и задачи исследования; выявлены объект и предмет исследования; охарактеризовано состояние научной разработанности темы; определена методическая база исследования, его теоретическая и практическая значимость; сформулированы основные положения, выносимые на защиту; приведены данные об апробации результатов исследования.

В главе первой «Общая характеристика права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства», состоящей из трех параграфов, исследуется конституционное право граждан на участие в управлении делами государства, его субъективная и объективная природа; выделяются конституционно-правовые гарантии права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства, формы и средства участия российских граждан в управлении делами государства посредством политических партий.

В первом параграфе «Правовая природа и содержание конституционного права граждан на участие в управлении делами государства» дается анализ различных подходов к рассмотрению понятия «право на участие в управлении делами государства», предпринимается попытка проанализировать содержание советских конституционных актов на предмет закрепления в них возможности граждан участвовать в управлении государственными делами. Выделяется публично-правовая природа института участия граждан в управлении делами государства, поскольку право граждан на участие в управлении делами государства в совокупности с иными конституционными возможностями граждан служит основой народовластия в России.

Изучение природы права граждан на участие в управлении делами государства позволили автору установить, что она носит двойственный характер: объективный и субъективный, а также сформулировать следующие характерные черты этого права:

а) представляет собой конституционно-правовой подинститут, входящий в состав и являющийся выражением публично-правового института народовластия, нашедшего отражение в нормах конституционного права;

б) будучи функционально связанным с другими элементами народовластия и конституционными правами, являющимися 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, исходя из смыслового содержания Конституции Российской Федерации, включе-

но в состав конституционно-правового механизма осуществления народовластия и играет по отношению к нему гарантирующую роль;

г) как непосредственно действующее субъективное право анализируемое право имеет ограничения по его субъектам — его могут использовать только лица, имеющие правовую связь с государством, — граждане Российской Федерации. Это общее правило международных стандартов политических прав граждан получило закрепление в законодательстве Российской Федерации. При этом в отношении иностранных граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, существует исключение: они вправе участвовать в местном референдуме и муниципальных выборах на основаниях, установленных федеральными законами и международными договорами;

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) рассматриваемое право находится в функциональной системной связи с другими конституционными правами политического характера, которые имеют по отношению к нему гарантирующее значение, но не теряют своей самостоятельности.

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.

Во втором параграфе «Конституционно-правовые гарантии права на участие в управлении делами государства» выявляются и анализируются, подвергаются оценке на предмет действенности конституционные гарантии права граждан на участие в управлении делами государства.

При установлении гарантий конституционного права граждан на участие в управлении делами государства исходят из двойственной природы указанного права — объективной и субъективной. В связи с этим гарантии права граждан на участие в управлении делами государства классифицированы на две группы: 1) гарантии объективного права; 2) гарантии субъективного права.

Рассмотренные конституционно-правовые гарантии позволили автору сделать следующие выводы:

во-первых, под гарантиями субъективного права на участие в управлении делами государства понимается закрепленная в Конституции Российской Федерации и законодательстве Российской Федерации совокупность условий, факторов и средств, представленная 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;

во-вторых, первичной гарантией права граждан на участие в управлении делами государства как имеющего объективную природу является факт его закрепления как в законодательстве Российской Федерации, так и в нормах международного права. При этом отмечается, что не все международные нормы и нормы национального права служат гарантиями исследуемого права граждан, а лишь те условия, которые обеспечивают способы и средства беспрепятственного пользования гражданами правом на участие в управлении делами государства, его защиту и восстановление в случае нарушения или угрозы нарушения;

в-третьих, установление обязанностей по обеспечению доступа к информации о деятельности политических партий является важной гарантией права граждан на участие в управлении делами государства. Автор полагает, что государство должно исполнять обязанность по информированию граждан об их политических возможностях, о состоянии субъективного права на участие в управлении делами государства и о способах его реализации. В противном случае складывается

ситуация отстранения граждан от управления делами государства и отстранения самой власти от общества.

Однако диалектика природы права граждан на участие в управлении делами государства такова, что его гарантии взаимообусловлены и могут обеспечить его реализацию только будучи согласованными и адекватными уровню развития демократии в стране.

В третьем параграфе «*Формы участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства посредством политических партий*» аргументируется позиция автора о недостаточной правовой определенности форм участия граждан в управлении делами государства. В научных разработках ученые неоднозначно подходят к решению данного вопроса, а выделяемые в них формы участия граждан в управлении делами государства так и не дают четкого представления о критериях этого выделения.

Анализ действующего конституционного законодательства и теоретических положений по указанному вопросу позволил установить, что формами участия граждан в управлении делами государства могут быть формы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и конституционным законодательством Российской Федерации. При этом участие в управлении делами государства осуществляется определенными способами — различного рода совокупностями действий, ведущими к наиболее оптимальному достижению результата. В зависимости от предполагаемого результата способами могут быть выборы, референдум, контроль, различные варианты протестных выступлений и т.д. К средствам участия граждан в управлении делами государства относятся реально существующие социально-политические институты, оформленные и облеченные в организационно-правовую материю и позволяющие реализовать право граждан на участие в управлении делами государства.

Именно политические партии стали одним из важнейших институтов, посредством которого возможно участие граждан в управлении делами государства. Повышение значения политических партий, их многообразия и усиление роли на политической арене неизбежны в условиях демократического государства.

Деятельность политических партий необходимо рассматривать как средство участия граждан в управлении делами государства, поскольку

ку они представляют собой коллективное выражение мнений входящих в партию граждан. При этом политически активные граждане с четко обозначенной гражданской позицией могут принимать 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. В данном случае можно отметить уникальность партии именно в возможности обеспечить участие граждан в управлении делами государства в обеих формах, в то время как многие средства позволяют реализовывать участие только в одной из форм.

Таким образом, политическая партия представляет собой институт гражданского общества, а действия и процедуры, с помощью которых реализуется право на участие граждан в управлении делами государства через данный институт, следует рассматривать как способы участия. По специфике воздействия способов на объект их можно делить на коллегиальные и единоличные, постоянные и временные, связанные с информационными технологиями, радикальные (например, забастовки) и т.д.

Автор считает возможным определить форму участия граждан в управлении делами государства как совокупность внешне однородных действий, реализуемых посредством способов и средств, предусмотренных законодательством и направленных на реализацию права граждан на участие в управлении делами государства.

Глава вторая «Правовые возможности влияния политических партий на реализацию права граждан в управлении делами государства» включает два параграфа.

В первом параграфе «Понятие политической партии и конституционно-правовое регулирование ее деятельности» исследуются имеющиеся в науке конституционного права подходы к определению политической партии и осуществляется критический анализ конституционно-правового регулирования деятельности политических партий в современной России.

Анализируются существующие мнения о содержании понятия «политическая партия», об особенностях закрепления данного понятия в конституционных актах прошлого и делается вывод о признании нор-

мативной дефиниции «политическая партия», содержащейся в Федеральном законе от 11 июля 2001 г. № 95 «О политических партиях», приемлемой и не требующей изменения в настоящее время. Содержащееся в указанном Законе определение «политическая партия», по мнению диссертанта, дает основания признать партию эффективным средством участия граждан в управлении делами государства, предоставляющим достаточно возможностей для реализации гражданами своих прав и отстаивания своей гражданской позиции.

Во втором параграфе «Участие политических партий в формировании и деятельности органов государственной власти как средство реализации права граждан на управление делами государства» принята попытка обозначить возможные способы участия политических партий в формировании и деятельности органов государственной власти в современной России.

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 свидетельствует, что политические партии активно пользуются как правом выдвижения кандидатов из своих рядов, так и из граждан, не обозначивших свою партийную принадлежность.

Признавая необходимость использования возможности участвовать в управлении делами государства гражданами России, тем не менее, диссертант обозначает некоторую концептуальную неоднозначность, содержащуюся 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, что подчеркивает имеющееся несоответствие норм федеральных законов и основных принципов развития демократических институтов в стране, основных ценностей, связанных с демократическим режимом. В связи с этим автор предлагает отменить запрет, действующий в отношении возможности политической партии, выдвигать в кандидаты лиц, являющихся членами других политических партий и

внести соответствующие изменения в законодательство. По его мнению, принцип приоритета интересов избирателей должен быть отражен в ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О политических партиях», закрепляющей основные принципы деятельности политических партий. Учитывая цели указанного принципа, 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 Федерации, являющихся членами иных политических партий, следует исключить из текста Закона, наоборот, предоставив партиям такую возможность.

В главе третьей «Пути оптимизации деятельности политических партий в сфере участия граждан в управлении делами государства», состоящей из двух параграфов, раскрываются особенности взаимодействия политических партий и органов публичной власти; обозначаются перспективы развития законодательства о политических партиях в контексте расширения возможностей участия граждан в управлении делами государства.

В первом параграфе «Взаимодействие политических партий с государственными органами и институтами гражданского общества по вопросам участия граждан в управлении делами государства» рассматриваются различные аспекты правовых форм взаимодействия политических партий, государства и институтов гражданского общества. Отмечается недостаточная проработанность вопроса выстраивания современных моделей совместных действий государственных органов и политических партий в сфере реализации права граждан на участие в управлении делами государства, принципов и форм такого взаимодействия.

Принципы, выражающие существо взаимодействия и определяющие его содержание, связаны между собой, составляют систему. 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 ним относятся: принцип законности, приоритета прав и свобод челове-

ка и гражданина, взаимной ответственности общества и государства, политического плюрализма. Второй блок состоит из так называемых организационных принципов: принципов сбалансированности интересов, диалогичности взаимодействия, наибольшего представительства, нейтралитета, взаимного информирования.

Практика взаимодействия политических партий и органов государственной власти предполагает выделение ее основных организационно-правовых форм. Варианты совместной деятельности предлагается объединить в два основных типа — организационно-договорной и консультативный и в рамках каждого из них выделить формы взаимодействия.

С точки зрения автора, состояние действующего законодательства о политических партиях недостаточно 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 отражения такие важные вопросы, как их взаимодействие с государственными и иными негосударственными субъектами, направления, принципы, сферы, формы такого взаимодействия, а ст. 10 лишь создает основу отношений политических партий и государства, но не отражает взаимодействие этих и иных субъектов политических отношений. Все это позволило диссертанту предложить дополнить Закон «О политических партиях» ст. 10¹, в которой необходимо отметить уровни взаимодействия политических партий и органов публичной власти, принципы, пределы осуществления взаимодействия, особенности проведения совместных мероприятий.

Во втором параграфе «Перспективы развития российского законодательства о деятельности политических партий в реализации права граждан на участие в управлении делами государства» анализируются изменения законодательства, касающиеся деятельности политических партий с учетом их влияния на эффективность реализации права граждан на участие в управлении делами государства.

Диссертант сформулировал ряд выводов о необходимости комплексного подхода по развитию принципа народовластия в современных условиях, что должно включать распространение идей народовластия, конкретизацию и разъяснение населению всех возможных форм

участия граждан в управлении делами государства через политические партии, систематическую популяризацию этих идей.

Предлагается возложить на политические партии обязанность по информированию и популяризации знаний о возможных формах участия граждан в управлении делами государства посредством политической партии, ее региональных отделений и закрепить такую обязанность в ст. 27 Федерального закона «О политических партиях», дополнив ее п. «г».

Представляется, что современное российское законодательство имеет достаточный потенциал для расширения возможностей участия граждан в управлении делами государства на региональном и муниципальном уровнях. Необходимо создавать политические условия для более активного участия партий в формировании органов местного самоуправления. Развитие и повышение активности партий на местном уровне видится одной из гарантий реализации права граждан на участие в управлении делами государства. Автор считает целесообразным укрепление роли партий на местном уровне.

В **заключении** формулируются основные выводы, полученные в результате проведенного диссертационного исследования; обозначаются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем изучении.

В **приложениях 1–5** содержатся предложения, касающиеся совершенствования законодательства о политических партиях и реализации права граждан на участие в управлении делами государства.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации

1. *Волкова М.А.* Формы участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства: неоднозначность определения // Вестник Поволжской академии государственной службы. Саратов, 2013. №3(36). С. 42–48 (0,5 п.л).

2. *Волкова М.А.* Участие граждан в управлении делами государства посредством активности политических партий на местном уровне // Известия Саратовского государственного университета. Новая серия. Сер. Экономика. Управление. Право. Саратов, 2014. Т. 14. Вып. 4. С. 694–698 (0,4 п.л.).

3. *Волкова М.А.* Цели и принципы деятельности политических партий в контексте участия граждан в управлении делами государства // Известия Саратовского государственного университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. Саратов, 2014. Т. 14. Вып. 2, ч. 1. С. 344–348 (0,4 п.л.).

4. *Волкова М.А., Липчанская М.А.* Принципы и основы правового регулирования государственно-партийного взаимодействия в современной России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 2015. № 1 (102). С. 144–150 (0,6 п.л.).

5. *Волкова М.А.* Участие граждан в управлении делами государства через институт политических партий // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов; М., 2015. № 3. С. 122–126 (0,4 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях

6. *Волкова М.А.* Право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления как гарантия реализации права граждан на участие в управлении делами государства // Политико-правовые технологии разрешения конфликтных ситуаций между властью, общественными организациями и СМИ: материалы VI Международной научно-практической конференции аспирантов, преподавателей, практических работников. Вып. 6. Саратов: Саратовский источник, 2013. С. 38–42 (0,3 п.л.).

7. *Волкова М.А.* К вопросу об определении форм участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства // Актуальные проблемы правового и политического развития России: материалы VI Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей. Вып. 6: сборник научных статей. Саратов: Саратовский источник, 2013. С. 56–60 (0,3 п.л.).

8. *Волкова М.А.* О ценностных ориентирах участия политических партий в формировании органов власти // Конституция в эпоху глобализации: материалы V Международного конституционного форума, посвященного 20-летию принятия Конституции Российской Федерации (Саратов, 12, 13, 17 декабря 2013 г.). Вып. 5, часть 1: Сборник научных статей. Саратов: Саратовский источник, 2014. С. 83–86 (0,3 п.л.).

9. *Волкова М.А.* К проблеме определения элементов комплексных конституционных прав // Конституция Российской Федерации — пра-

новая основа развития современной российской государственности / под общ. ред. С.А. Белоусова. Саратов: Издательство ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. С. 29–30 (0,2 п.л.).

10. *Волкова М.А.* К вопросу о принципах деятельности политических партий // Актуальные проблемы правового и политического развития России: материалы VII Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей. Вып. 7: сборник научных статей. Саратов: Саратовский источник, 2014. С. 55–57 (0,2 п.л.).

11. *Волкова М.А.* Условия и принципы взаимодействия политических партий и иных субъектов политической системы // Политико-правовые проблемы взаимодействия муниципальных образований с различными уровнями власти: материалы VII Международной научно-практической конференции аспирантов, преподавателей, практических работников, посвященной 150-летию земской реформы. Вып. 7. Саратов: Саратовский источник, 2014. С. 26–29 (0,3 п.л.).

12. *Волкова М.А.* К проблеме информирования граждан о формах участия в управлении делами государства через политические партии // Конституционные проблемы народовластия в современном мире: материалы VI Международного конституционного форума, посвященного 105-летию Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского (г. Саратов, 12 декабря 2014 г.). Вып. 6, ч. 1: сборник научных статей. Саратов: Саратовский источник, 2015. С. 48–50 (0,2 п.л.).

13. *Волкова М.А.* К вопросу о понятии политической партии // Современные тенденции развития науки и технологий: сборник научных трудов по материалам I Международной научно-практической конференции (г. Белгород, 30 апреля 2015 г.): в 7 ч. / под общ. ред. Е.П. Ткачевой. Белгород: ИП Ткачева Е.П., 2015. Ч. VI. С. 21–24 (0,3 п.л.).

Подписано в печать 2016 г. Формат 60x84¹/₁₆.

Бумага офсетная. Гарнитура «Times».

Усл. печ. л. 1,6. Тираж экз. Заказ №

Отпечатано в типографии издательства

ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

410056, г. Саратов, ул. Вольская. 1.

