М. С. Зайцев

ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА

В статье анализируется содержание многосоставного конституционного права на участие в управлении делами государства, определяются его компоненты и предлагается авторская дефиниция данного права.

Ключевые слова: участие в управлении делами государства, непосредственная демократия, представительная демократия, выборы, референдум, государственная служба, муниципальная служба.

M. S. Zaytsev

CONCEPT AND CONTENT OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO PARTICIPATE IN THE MANAGEMENT OF STATE AFFAIRS

The author analyzes the content of the multiple constitutional right to participate in the management of state affairs, determines its components, and offers his own definition of this right.

Keywords: participation in the management of state affairs, direct democracy, representative democracy, elections, referendum, public administration, municipal administration.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации отсутствует четкое определение понятия «право на управление делами государства», несмотря на то что оно является одним из важнейших конституционных прав граждан, отражающих демократическую природу их взаимоотношений с государством. Тем не менее уяснение сущности данного права и его содержания представляется ценным не только с точки зрения науки конституционного права, но и с позиций реального воплощения установлений Основного закона в повседневной жизни российских граждан.

Если придерживаться «узкого подхода» в определении сферы применения этого права, то можно, конечно, ограничиться установлениями ч. 1 ст. 32 Конституции РФ, трактуя их исключительно в контексте непосредственного участия гражданина в управлении делами государства, либо участия в этом процессе через своих представителей, т. е. рассматривать данное право через призму формы его реализации (непосредственной или опосредованной).

Дальнейший анализ положений ст. 32, 33 Конституции РФ приводит к заключению о том, что право граждан на управление делами государства нельзя ограничивать только установлениями ч. 1 ст. 32, хотя некоторые комментаторы Конституции РФ отмечают: «...обычно под непосредственным участием граждан в управлении делами государства понимают участие в выборах и референдумах» [1], но и они склонны шире трактовать это право.

А. Н. Голохвистова констатирует: «Внимательное прочтение Конституции РФ позволяет сделать вывод о том, что под понятие „непосредственное участие граждан в управлении делами государства“ подпадают (наряду с участием в выборах и референдумах) и случаи замещения гражданами» должностей государственной службы, что вытекает из положений ч. 4 ст. 32 Конституции РФ [1]. На это обстоятельство указывает и Д. А. Абезин, анализируя формирование кадрового резерва государственной гражданской службы на конкурсной основе: «...действующим

федеральным законодательством... провозглашена возможность участия в конкурсе и действующих гражданских служащих, и лиц, не являющихся сотрудниками государственных органов. Данный подход способствует реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на равный доступ к государственной службе, обеспечивая тем самым право граждан на участие в управлении делами государства» [2, с. 114].

В научной литературе можно встретить дефиниции формального характера, не содержащие важнейшие понятиеобразующие признаки рассматриваемого права. Например, М. Т. Габдуалиев отмечает, что под конституционным правом на участие в управлении делами государства следует понимать 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 такого права и возможности его реализации [3, с. 12]. Данная дефиниция составлена

с нарушением требований логики: определяемое понятие («конституционное право на участие в управлении делами государства») раскрывается через самое себя («поведение гражданина (совместно с другими гражданами) по управлению делами государства»). Сущность участия в публичной деятельности не разъяснена, автор ограничивается указанием на «обезличенные» «предусмотренные законодательством формы участия в публичной деятельности».

Можно встретить и дефиниции описательного характера, например, по мнению Г. Д. Садовниковой и И. А. Конюховой, закрепленное в ч. 1 ст. 32 Конституции право участвовать в управлении делами государства является наиболее общим политическим правом граждан Российской Федерации, включающим права, предусмотренные в чч. 2, 4 и 5 [4]. Тем самым авторы комментария подчеркивают *многосоставный характер указанного права,*

которое включает в себя: 1) право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления; 2) право участвовать в референдуме; 3) право на равный доступ к государственной службе; 4) право участвовать в отправлении правосудия (чч. 1, 2, 4 и 5 ст. 32 Конституции РФ).

Полагаем, приведенный перечень является неполным. Представляется, что *право обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления* (ст. 33 Конституции РФ) также является компонентом многосоставного общего политического права на участие в управлении делами государства.

По мнению Е. Ю. Бархатовой, обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления, закрепленное в ст. 33 Конституции РФ, является одной из форм реализации права на участие в управлении делами государства и отражает связь гражданина с государством [5]. М. А. Липчанская констатирует, что путем подачи заявлений и жалоб в органы государственной исполнительной власти и государственным должностным лицам граждане, хотя и влияют на управление делами государства косвенно (поскольку подача заявления и жалобы не влечет принятия управленческих решений автоматически, а только через несколько последовательных действий), но это влияние очевидно. В случае же с предложениями воздействие на управленческую деятельность со стороны граждан не обязательно, а лишь возможно [6].

Обращения в государственные органы являются одной из наиболее распространенных форм и гарантий участия граждан в управлении делами государства. Вместе с тем обращения — это важное средство реализации и охраны прав личности, укрепления связи органов государственной власти и местного самоуправления с населением [7]. Праву граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления соответствует обязанность этих органов, а также должностных лиц, которым они направлены, в установленном

законодательством порядке своевременно рассмотреть обращения и принять по ним законные и обоснованные решения [8].

Данный компонент так же, как и вышеизложенные права, закрепленные в чч. 1, 2, 4 и 5 ст. 32 Конституции РФ, предоставляет гражданам возможность тем или иным закрепленным в законе образом влиять на политику государства в различных сферах государственной деятельности и в случаях нарушения их прав — защищать свои права, обращаясь в суд, органы государственной власти, либо местного самоуправления.

Именно этот аспект — *возможность влиять на политику государства в различных сферах государственной жизни* — выступает определяющим признаком в построении дефиниции рассматриваемого нами права.

Для формулируемого нами определения важным является установление и иных понятиеобразующих признаков права граждан на управление делами государства.

В частности, представляется оправданным включение в дефиницию аспекта *нормативного регулирования данного права*. Следует учитывать, что конституционные нормы закрепляют «магистральное направление» в осуществлении этого права, декларируя его, однако детализация права граждан на управление делами государства дается в иных федеральных конституционных и федеральных законах, иных нормативных актах, где четко прописан механизм и гарантии его реализации.

Значительное влияние на права граждан участвовать в управлении делами государства в Российской Федерации оказывает международное право, нормы которого являются составной частью нашей отечественной правовой системы, например Международный пакт «О гражданских и политических правах» [9], «Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека» [10] и международные договоры России с другими государствами. Данные законы необходимы для регулирования правоотношений, связанных с иностранными гражданами,

находящимися и проживающими на территории Российской Федерации, то есть для граждан стран СНГ, а также для российских граждан, которые находятся или проживают на территории этих государств.

Общепризнанные принципы и нормы международного права служат идейной основой для формулирования текста ст. 32 Конституции РФ. Следует подчеркнуть, что в Конституции РФ не указано, в чьем ведении находится правотворчество

в сфере избирательного права. Ст. 73 Конституции определяет предметы ведения субъектов Федерации и что не относится к ведению Российской Федерации, а также совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, то соответственно относится к ведению субъектов РФ.

Далее необходимо отметить, что возможность граждан влиять на политику государства находит свое воплощение *в участии лиц в различных процедурах, отражающих особые аспекты государственной жизни*. Граждане непосредственно участвуют в управлении делами государства (выборы, референдумы) и *лично* — в работе органов законодательной, исполнительной или судебной власти.

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

Здесь речь идет, *во-первых*, об *избирательном процессе*. Согласно Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3) и высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3).

Право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и право на участие в референдуме обеспечивается федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав

и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», а также Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» [11].

Во-вторых, право на участие граждан в управлении делами государства реализуется в рамках *управленческого процесса*. Одним из типов управления выступает социальное управление, представляющее собой сложное «общественно-историческое явление» [12, с. 43]. Разновидностью социального управления является управление делами государства.

Согласно п. 4 ст. 32 Конституции РФ граждане имеют *право на равный доступ к государственной службе* (данное право конкретизировано в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [13]).

Право на равный доступ к муниципальной службе закреплено в п. 2 ст. 4 Федерального закона «О муниципальной службе в РФ» [14].

Т. В. Прокопчина определяет право граждан на равный доступ к государственной службе, на равный доступ к службе в органах местного самоуправления как урегулированную законом возможность претендовать на должность государственной службы и замещение ее в соответствии с профессиональной подготовкой и уровнем собственного развития [15, с. 5].

Государственная служба — это профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов.

Муниципальная служба — профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях

муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Часть 2 ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [16] устанавливает, что граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

М. Т. Габдуалиев отмечает, что право на участие в управлении делами государства тесно связано с комплексным правом на осуществление местного самоуправления, поскольку формы реализации этих субъективных прав совпадают. Более того, при реализации указанных комплексных субъективных прав речь идет об управлении публичными делами (в первом случае — делами государства, во втором — делами местного сообщества). Конституционное право на участие в управлении делами государства и конституционное право на осуществление местного самоуправления реализуются через институты прямой и представительной демократии [3, с. 32—36].

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

в отправлении правосудия (ч. 5 ст. 32 Конституции РФ) является одним из демократических принципов организации и деятельности судебной власти.

Граждане реализуют данное право в разных формах, например могут занимать должность судьи, быть присяжным заседателем, арбитражным заседателем. Основной закон РФ закрепляет это важное положение именно как право.

Другим важным элементом права на участие граждан в управлении делами государства является *право граждан на мирные собрания*,

которые проводятся для защиты своих нарушенных прав.

Таким образом, суммируя вышеизложенные аспекты, образующие в своей совокупности *сложносоставное право граждан на участие в управлении делами государства*, предлагаем следующую дефиницию.

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

Конституционное право на участие в управлении делами государства представляет собой многосоставное право, компонентами которого являются: 1) право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления; 2) право участвовать в референдуме; 3) право на равный доступ к государственной и муниципальной службе; 4) право участвовать в отправлении правосудия; 5) право обращаться лично и направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления; 6) право граждан на мирные собрания.

Список библиографических ссылок

1. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) [Электронный ресурс] / под ред. Ю. А. Дмитриева. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Абезин Д. А. Правовое регулирование кадрового резерва на государственной гражданской службе: состояние и перспективы развития // Научный вестник ВАГС. Юриспруденция. 2010. № 1 (3). С. 112—117.
3. Габдуалиев М. Т. Конституционное право гражданина на участие в управлении делами государства в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительный анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006.
4. Садовникова Г. Д., Конюхова И. А. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) [Электронный ресурс]. 3-е изд., исправ. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Липчанская М. А. Формы участия граждан в управлении делами государства в сфере исполнительной власти [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Обращения граждан как форма их участия в управлении делами государства. Библиотека юриста [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kollegia.net> (дата обращения: 10.01.2013).
8. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 18.07.2012) [Электронный ресурс] // Собрание законодательства РФ. 08.05.2006. № 19. Ст. 2060. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О гражданских и политических правах: междунар. пакт от 16 декабря 1966 г. [Электронный ресурс] // Бюллетень Верховного суда РФ. 1994. № 12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26.05.1995) // Собрание законодательства РФ. 29.03.1999. № 13. Ст. 1489.
11. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 03.12.2012) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 02.01.2013); Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления [Электронный ресурс]: федер. закон от 26.11.1996 г. № 138-ФЗ (ред. от 09.11.2009) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 06.01.2013); О референдуме Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.fso.gov.ru> (дата обращения: 10.01.2013).
12. Конин Н. М. Социальное публичное управление в системе ветвей власти и видов государственной деятельности // Вестник СГАП. 2002. № 1.
13. О государственной гражданской службе Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 06.12.2012). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. О муниципальной службе в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 03.12.2012). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. Прокопьяна Т. В. Реализация права граждан на доступ к государственной службе: конституционный и административно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.

16. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 25.12.2012). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

© Зайцев М. С., 2013