Зайцев Максим Сергеевич. Конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Зайцев Максим Сергеевич;[Место защиты: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при президенте Российской Федерации].- Волгоград, 2014.- 244 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Понятие и конституционные основы права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства 16**

Глава 2. Вопросы реализации конституционного права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства 59

2.1. Механизм и гарантии реализации права на участие в управлении делами государства 59

2.2. Участие в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей 78

**Глава 3. Характеристика отдельных форм участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства 95**

3.1. Право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления 95

3.2. Право на участие в референдуме 120

3.3. Право на равный доступ к государственной и муниципальной службе 134

3.4. Право участвовать в отправлении правосудия. Право на обращения 161

Заключение 183

Список литературы

## Механизм и гарантии реализации права на участие в управлении делами государства

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

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

Указанный философский подход находит свою реализацию в учении о правовых конструкциях. Так, профессор Д. А. Керимов подчеркивал их роль в объединении в единое целое понятий низшего порядка, в их группировке и упорядочивании вокруг наиболее высокой правовой абстракции, в процессе формирования новых правовых институтов. «Специфическая функция правовой конструкции в том и состоит, что ею логически связываются правовые нормы, статьи закона в органически единую правовую, законодательную си-стему»3. Данные рассуждения как нельзя лучше очерчивают сущность права граждан на участие в управлении делами государства в широком смысле, которое конкретизируется в системе норм, относящихся к различным отрас-1 Как систему, состоящую из отдельных форм участия граждан в управлении делами государства, рассматривает это комплексное право М. А. Липчанская (см.: Липчанская М. 22 лям отечественного права (конституционного, административного, муниципального, уголовно-процессуального, гражданского процессуального и т.д.).

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

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

Но в данной дефиниции присутствует словосочетание «система принципов», через которое дается определение анализируемого нами права. А это право С. А. Широбоков также в ряде случаев называет конституционным принципом1, что с точки зрения соотношения правовых категорий не совсем логично.

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

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

Указанное обстоятельство вполне объяснимо самой природой конституционных установлений, высоким уровнем их нормативности, что обеспечивает прямое действие конституционных норм в любой сфере общественных отношений (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ), придавая им роль особых регуляторов в жизни государства и общества. Безусловно, многие конституционные положения являют собой принципы, которые служат идейной основой для формулирования различных отраслевых установлений принципиального характера. О. Е. Кутафин и Е. И. Козлова подчеркивают, что конституционное право регулируют общественные отношения, определяющие основы взаимоотношений государства и человека, т. е. базовые принципы, которые характеризуют статус человека в государстве и его политико-правовую связь с этим государством1.

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

## Участие в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей

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

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

Согласно нормам международного права, каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности7. Правосубъектность наряду с российским гражданством выступает правовой пред 54 посылкой для обладания личностью всей совокупностью основных и иных прав, свобод и обязанностей, устанавливаемой системой отечественного права1. Правосубъектность – это правоспособность и дееспособность субъекта права. Правоспособност ь включает в себя как права и свободы, предоставленные определенному лицу, так и гарантии государства на реализацию соответствующих прав и свобод, т.е. фактически выступает предпосылкой к осуществлению индивидом своих прав и свобод2.

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

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

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

Требования к каждой группе субъектов различны. Например, для участия в отправлении правосудия в качестве присяжного заседателя наряду с жестким возрастным цензом (не моложе 25 лет и не старше 70 лет) устанавливается запрет для лиц, имеющих не погашенную или не снятую судимость; находящихся на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансерах; не владеющих языком, на котором осуществляется судогово-1 55 рение; имеющих психические или физические недостатки, создающие препятствия для полноценного участия в отправлении правосудия1.

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

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

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

Так, значительный круг лиц, способных реализовать право на публичные массовые мероприятия и право на обращение, право на объединения, - объясняется тем, что осуществление указанных прав в меньшей степени оказывает воздействие на общее состояние управления делами государства, чем участие в избирательных процедурах и референдуме, участие в отправлении правосудия. По сравнению с такими «яркими» формами, как выборы и референдум, - участие в публичных массовых мероприятиях, обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления оказывают косвенное, порой не достаточно выраженное влия-1 56 ние на политические процессы (если это участие проходит в правовой форме, не приобретая экстремального выражения в виде вооруженного противостояния законной власти, как это имело место в конце 2013 г. - начале 2014 г. в Украине). Видимо, по этой причине для субъектов указанных прав достаточно обладать общей правосубъектностью. По этой же причине указанные формы в настоящей работе не будут детально проанализированы.

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

## Право на участие в референдуме

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

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

Сам по себе референдум можно понимать в различных значениях, то есть рассматривать как один из институтов непосредственной демократии, либо как институт конституционного права, а соответствующее право - как одно из конституционных прав граждан. Как и любое другое субъективное право, данное право обладает свойствами, которые значительно отличают его от других прав, и выделяют его среди основных прав граждан – это возможность наиболее массового участия граждан в управлении делами государства1 (равно, как и право участвовать в выборах).

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

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

Ст. 2. Федерального закона № 67-ФЗ закрепляет три уровня, на которых проводится референдум3, - устанавливая правовую основу данных референдумов, субъектный состав участников и сферу обсуждаемых вопросов с учетом этих уровней.

По мнению А.В. Алехичевой, важной проблемой развития законотворчества субъектов РФ по вопросам референдумов является определение круга вопросов, которые могут обсуждаться на референдуме с учетом разграничения компетенции Российской Федерацией и ее субъектов1. Так, круг вопросов, которые нельзя выносить на референдум субъекта РФ и на местный референдум, обозначает ст. 12 Федерального закона № 67-ФЗ. Тем самым федеральный законодатель четко очерчивает сферу реализации права на референдум на различных уровнях – с учетом предмета ведения различных субъектов права. Вышеуказанным законом закреплено, что установление иных ограничений для вопросов, выносимых на референдум, кроме указанных в ст. 12, не допускается.

Местный референдум закреплен в ч. 2 ст. 130 Конституции РФ в качестве одной из форм местного самоуправления. С учетом масштаба этого мероприятия, на местный референдум выносятся вопросы, имеющие значение для конкретного муниципального образования, для соответствующего субъекта Российской Федерации2.

Как указывает В.В. Вискулова, наряду с появлением новых форм непосредственной демократии, таких как опрос, конференция граждан, публичные слушания, - муниципальные выборы и местный референдум остаются наиболее востребованными способами самостоятельного разрешения населением вопросов местного значения и находятся под двойным правовым воздействием - законодательства о местном самоуправлении и специального законодательства о выборах и референдуме3

## Право участвовать в отправлении правосудия. Право на обращения

Закона Вологодской области от 12 сентября 1997 г. № 208-ОЗ «О муниципальной службе в Вологодской области», п.п. 3 ст. 15 Закона Кировской области от 26 сентября 1997 г. № 11-ОЗ «О муниципальной службе Кировской области» и других регионов. Следует подчеркнуть, что в законах всех указанных регионов, за исключением закона Амурской области, указанная обязанность регламентируется с оговоркой, что она исполняется, если иное не предусмотрено законом.

Отметим, что ранее действовавший закон «Об основах муниципальной службы Российской Федерации»1 не содержал регламентации возможности нахождения на этой службе иностранных граждан. В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 14 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Феде-рации»2 был установлен запрет для иностранных граждан и подданных на нахождение на муниципальной службе. Однако, учитывая, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ образуют составную часть отечественной правовой системы и обладают приматом над внутренним законодательством (ст. 15 Конституции РФ), новый Федеральный закон № 25-ФЗ устранил противоречие между конституционным установлением и Федеральным законом от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ.

Таким образом, положения п. 1 ч. 1. ст. 14 Федерального закона № 115-ФЗ не являются препятствием для нахождения на муниципальной службе гражданина иностранного государства, с которым у России имеется договор, предусматривающий такую возможность для граждан указанного государства3.

Представляется, что прогрессивные новеллы Федерального закона № 25-ФЗ должны толковаться расширительно: не только в отношении граждан иностранных государств, но и иностранных подданных, а также поли-патридов, имеющих гражданство или подданство государств, с которыми заключены соответствующие соглашения (договоры).

С учетом значимости гражданства (подданства) для замещения иностранцем муниципальных должностей, разрыв политико-правовых связей иностранного гражданина (подданного) с государством, с которым у России имеется соответствующий договор, предоставляющий ему право находиться на муниципальной службе1 - является препятствием для продолжения замещения указанными лицами должностей муниципальной службы. Представляется целесообразным законодательно закрепить обязанность муниципального служащего, не являющегося гражданином Российской Федерации, сообщать работодателю о выходе из гражданства (подданства) иностранного государства, с которым заключен соответствующий международный договор.

Закрепление в действующем законодательстве принципа равного доступа граждан РФ и граждан иностранных государств - участников международных договоров РФ - к муниципальной службе, не исключает особых требований, предъявляемых к любым кандидатам на замещение должностей муниципальной службы (возраст, дееспособность, отсутствие судимости, владение русским языком, соответствие квалификационным требованиям, определенный уровень образования, стаж муниципальной службы, опыт работы по специальности, профессиональные знания и навыки, предусмотренные для замещения тех, или иных должностей).

Согласно Федеральному закону от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», международные договоры образуют правовую основу межгосударственных отношений, содействуют поддержанию всеобщего мира и безопасности, развитию международного со-1 159 трудничества в соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций. Международным договорам принадлежит важная роль в защите основных прав и свобод человека, в обеспечении законных интересов государств. Международные договоры являются существенным элементом стабильности отношений России с другими государствами. Федеральный закон № 101-ФЗ, применяется в отношении международных договоров РФ независимо от их вида и наименования.

Что касается отношения иностранных граждан к военной службе, то закон предоставляет им возможность поступить на военную службу только по контракту либо в качестве гражданского персонала. Закон о государственной гражданской службе возможность нахождения иностранных граждан на государственной гражданской службе прямо не предусматривает.

Существует обязанность в сжатые сроки сообщать работодателю о выходе из гражданства РФ или о приобретении гражданства другого государства, которая установлена в п. 10 ч. 1 ст. 15 ФЗ «О государственной гражданской службе». Данная обязанность обусловлена ограничением, предусмотренным п.п. 6, 7 ч. 1 ст. 16 указанного закона.

Применительно к муниципальной службе в этой ситуации действуют другие ограничения: иностранного гражданина или подданного нельзя принимать на муниципальную службу, в случае прекращения российского гражданства или гражданства иностранного государства - участника международного договора РФ, согласно которому иностранный гражданин или подданный вправе находиться на муниципальной службе. Гражданин не может продолжать муниципальную службу, если он разрывает политико-правовую связь с российским государством либо получает гражданство (подданство) другого государства, а также если он приобретает вид на жительство или другой документ, предоставляющий ему право проживать постоянно на территории иностранного государства, с которым у России не заключены соответствующие договорные отношения