Волкова Марина Алексеевна. Политические партии как конституционно-правовой институт реализации права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Волкова Марина Алексеевна;[Место защиты: ФГБОУ ВПО Саратовская государственная юридическая академия], 2016

**Введение к работе**

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

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

Одним из путей достижения политического прогресса является создание действенного механизма реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, являющегося фундаментом демократии, правового государства и народовластия. Условиями эффективности указанного механизма выступают принципы, в числе которых особое место занимают принцип политического плюрализма и принцип непосредственной демократии, а также наличие институциональных субъектов, включенных в систему властеот-ношений, 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. Авто-номова, 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. Рудин-ского и др.

Изучению вопросов народовластия в России как института демо  
кратии и принципа организации и деятельности механизма государст  
ва, 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 государст-

ва 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.

1. 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.
2. 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.
3. 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 полити  
ческих партий в государственной и общественной жизни. Полагаем,  
что такой шаг ограничит возможности партий в сфере реализации пра  
ва граждан на участие в управлении делами государства и может при  
вести к возникновению коллизий или иного несоответствия с указан  
ными в Конституции Российской Федерации формами участия граж  
дан в управлении делами государства.

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

8. Принципу приоритета интересов избирателей не соответствует  
запрещающее предписание закона о выдвижении кандидатом в депу  
таты законодательных (представительных) органов государственной  
власти, лиц, являющихся членами других политических партий, кото  
рое 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 регио  
нального 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 заеданий.

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 управле  
нии делами государства. Статья 10 Федерального закона «О политиче  
ских партиях» посвящена принципам выстраивания отношений поли  
тической 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 совме-

стные действия, конференции, встречи, «круглые столы», общественные и совещательные структуры при органах власти и иные.

3) Взаимодействие политических партий, государства и иных него  
сударственных институтов осуществляется на основании принципов  
сбалансированности интересов, диалогичности взаимодействия, наи  
большего представительства, нейтралитета, взаимного информирования.

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

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

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

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