

ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье проанализированы решения Конституционного суда РФ, содержащие правовые позиции относительно конституционно-правовых форм участия граждан в управлении делами государства.

Ключевые слова: Конституционный суд Российской Федерации, дела государства, участие в управлении.

Abstract. The article investigates decisions of the Constitutional Court of Russian Federation including legal propositions of constitutional legal forms of citizens participating in state administration affairs.

Key words: the Constitutional Court of Russian Federation, state affairs, participation in administration.

Согласно ст. 32 Конституции Российской Федерации российские граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Именно в этом заключена высшая правовая сущность прозрачности государственной политики, доступности и открытости процессов подготовки, принятия и реализации решений на всех уровнях государственного управления и во всех сферах общественных отношений.

Управление – многогранный, сложноподчиненный и полиструктурированный процесс, ориентированный на достижение определенных целей. Применительно к управлению делами государства такой целью выступает удовлетворение интересов и потребностей как отдельных социальных групп, так и всего общества в целом.

С системных позиций участие граждан в управлении делами государства представляет собой систему находящихся в правовом поле форм воздействия граждан на осуществление общегосударственных дел, являющуюся составной частью метасистемы более высокого уровня – управления делами государства.

Гарантированная Конституцией Российской Федерации возможность гражданам РФ участвовать в управлении делами государства осуществляется в различных формах, которые можно определить как внешние, зримые способы реализации данной конституционной возможности.

Так, например, наиболее очевидной формой участия граждан в управлении делами государства являются выборы в органы государственной власти и местного самоуправления. Также очевидной формой участия граждан в управлении делами государства является поступление на государственную службу.

Перечисленные формы участия граждан в управлении делами государства отдельно закреплены в ст. 32 Конституции Российской Федерации в качестве самостоятельных конституционных прав. В связи с этим многие авторы склонны сводить все формы участия граждан в управлении делами госу-

дарства к трем, прямо указанным в ч. 2, 4 и 5 ст. 32 Конституции Российской Федерации:

- граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме;
- граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе;
- граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия.

Представляется, что участие в управлении делами государства не может быть сведено только к совокупности политических прав, указанных в ч. 2, 4 и 5 ст. 32 Конституции Российской Федерации. Помимо прав избирать и быть избранными, участвовать в референдуме, находиться на государственной службе и участвовать в отправлении правосудия граждане Российской Федерации могут реализовывать свое право на участие в управлении делами государства и в других формах, причем число таких форм очень велико. Так, например, Е. С. Фролов в принципе справедливо указывает, что «одной из наиболее распространенных форм и гарантий участия граждан в управлении делами государства являются их обращения в государственные органы» [1]; Н. С. Бондарь среди форм реализации права на участие в управлении делами государства называет право граждан РФ на осуществление местного самоуправления [2]; по мнению А. Г. Головина, таковой выступает право на участие граждан в общественных объединениях и, в частности, политических партиях [3] и т.д. По нашему мнению, участие граждан в управлении делами государства может быть реализовано также путем использования конституционных прав на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований (ст. 31 Конституции РФ); на информацию (ст. 29 Конституции РФ); на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42 Конституции РФ) и др.

Кроме того, участие граждан в управлении делами государства не может быть сведено к совокупности конституционных прав, а охватывает более широкую сферу доступа граждан к публичному управлению. Другими словами, участие граждан в управлении государством может быть ими реализовано в формах, прямо не предусмотренных Конституцией Российской Федерации.

В качестве иллюстрации здесь можно привести следующий пример. Конституция Российской Федерации, в отличие от права на равный доступ граждан к государственной службе, не содержит права на равный доступ к муниципальной службе. Вместе с тем данное право закреплено в ст. 4 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», согласно которой граждане, владеющие государственным языком Российской Федерации, имеют право на равный доступ к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего [4].

Появление данного права в законодательстве связано с тем, что муниципальная служба, так же как и государственная, является способом участия

граждан в осуществлении публичного управления. Кстати, показательно, что Конституционный суд Российской Федерации в одном из своих постановлений, обосновывая значение права на равный доступ граждан Российской Федерации к муниципальной службе, сделал это, в том числе, путем отсылки к ст. 32 Конституции Российской Федерации [5]. Таким образом, право на равный доступ к муниципальной службе, напрямую не предусмотренное Конституцией Российской Федерации, выступает формой участия граждан в управлении делами государства.

В целом можно констатировать, что участие граждан в управлении делами государства предусматривает значительное количество форм реализации на самых различных уровнях конституционно-правового регулирования, перечень которых не является и не может являться закрытым. Представляется возможным провести классификацию форм участия граждан в управлении делами государства по следующим основаниям:

1. В зависимости от сферы применения возможно участие граждан в управлении делами государства:

- в области законотворчества;
- в сфере исполнительной власти;
- в сфере отправления правосудия.

2. В зависимости от субъектов участия можно выделить коллективные и индивидуальные формы участия граждан в управлении делами государства.

3. В зависимости от способа применения возможны прямые и опосредованные формы участия граждан в управлении делами государства.

4. В зависимости от уровня нормативного закрепления – конституционные и законодательно определенные.

5. Исходя из степени государственного воздействия – основанные на государственном императиве и инициируемые лицом самостоятельно, т.е. основанные на собственном свободном волеизъявлении лица (разумеется, в пределах, установленных Конституцией РФ и федеральными законами).

Особенностью участия граждан в управлении делами государства является его направленность на реализацию как частного интереса, так и публичной цели – формирования эффективной системы государственного управления. В этой связи представляют определенный научный и практический интерес решения Конституционного суда РФ, в которых содержатся правовые позиции относительно форм участия граждан в управлении делами государства.

Столкновение частных и публичных интересов, связанных с участием в управлении делами государства, можно отметить в делах, которые связаны с поиском Конституционным судом РФ оптимального баланса между институтами непосредственной и представительной демократии.

Непосредственная демократия представляет собой форму прямого волеизъявления народа или каких-либо групп населения. Согласно ст. 3 Конституции РФ высшим непосредственным выражением воли народа являются референдум и свободные выборы. Представительная демократия означает делегирование части принадлежащих народу властных полномочий формируемым им органам публичной власти [6].

В этой связи значимым и практически важным является вопрос о разграничении «сферы ведения» представительной и непосредственной демократии. Дихотомия непосредственной и представительной демократии явилась предметом рассмотрения Конституционного суда РФ [7]. Заявители,

помимо прочего, оспаривали положение п. 6 ч. 5 ст. 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» [8], поскольку оно позволяет запрещать вынесение на референдум Российской Федерации какого бы то ни было вопроса, касающегося федерального бюджета и обязанностей государства нести соответствующие расходы. Рассматривая данное дело, Суд отметил, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшее непосредственное выражение власти народа – референдум и свободные выборы (ч. 1 ст. 1, ч. 1–3 ст. 3).

Вместе с тем Суд отметил, что в конституционном механизме осуществления народовластия средствами волеобразования и волеизъявления народа являются институты не только непосредственной, но и представительной демократии. Референдум, обеспечивающий непосредственное участие граждан в управлении делами государства и открытость процессов принятия политических решений, легитимируемых волей народа, не может подменять органы народного представительства [9], посредством деятельности которых граждане также участвуют в управлении делами государства. Рассуждая над указанной правовой позицией Конституционного суда РФ, возникает вопрос о конкуренции института выборов и референдума как прямых форм участия граждан в управлении делами государства и института парламентаризма как опосредованной формы участия граждан в управлении делами государства.

Профессор Университета им. Гумбольдта (г. Берлин, Германия) А. Бланкенгель следующим образом прокомментировал указанные решения Конституционного суда РФ: «Сначала Суд отметил, что выборы и референдумы имеют одинаковое и приоритетное значение как каналы выработки демократических решений. В последующих рассуждениях Суда прослеживается скорее обесценивание роли референдума. Суд полагает, что референдум не может подменять институты представительной демократии, не должен подрывать легитимность представительных демократических органов» [10].

Одной из форм участия граждан в формировании органов публичной власти выступают выборы, в которых «воплощаются как личный интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти» [11]. Еще одна проблемная дихотомия, которая была предметом рассмотрения Конституционного суда РФ, связана с поиском баланса между содержанием волеизъявления народа при участии в выборах (содержательный аспект демократии) и процедурными, организационно-правовыми формами его выражения (формальный аспект) [12, 13].

Само по себе формальное нарушение отдельных избирательных процедур не может рассматриваться как достаточный повод для отмены результатов волеизъявления избирателей. Как справедливо отмечается в юридической литературе, «излишнее нагнетание страстей в отношении соблюдения некоторых формальностей в ходе организации выборов способно выхолостить саму конституционную, демократическую их сущность как института сво-

бодного волеизъявления граждан. В том и состоит отличие выборов от управленческого, бюрократического процесса, что сущность выборов составляет непосредственное осуществление гражданами принадлежащих им политических прав. И результаты этого процесса не могут быть оспорены исключительно по бюрократическим основаниям» [14]. Между тем судебная практика показывает, что, как правило, суд «не находит» существенных нарушений избирательных прав, которые могли бы повлечь отмену выборов [15].

Здесь необходимо отметить еще одну проблему, связанную с необходимостью сочетания частных и публично-правовых интересов при реализации такой формы участия в управлении делами государства, как выборы. Так, граждане могут принимать участие в формировании органов публичной власти путем голосования за ту или иную кандидатуру или политическую партию либо путем пассивного избирательного права.

В решениях Конституционного суда РФ содержится правовая позиция, согласно которой пересмотр результатов выборов может осуществляться только в исключительных случаях, когда имелись существенные нарушения, которые ставят под сомнение адекватность выявления в ходе избирательного процесса действительной воли народа. Действительно, использование в качестве способа восстановления нарушенного пассивного избирательного права отмены результатов выборов не всегда способствует надлежащей реализации активного избирательного права, например, использование отмены результатов выборов в связи с незначительными, формальными нарушениями, которые не могут повлиять на выражение воли народа.

В этом контексте показательным является Постановление Конституционного суда РФ от 11.06.2002 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений п. 1 ст. 64, п. 11 ст. 32, пп. 8 и 9 ст. 35, пп. 2 и 3 ст. 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного суда Российской Федерации и Тульского областного суда» [16].

Суть дела в следующем. Балаковский городской суд Саратовской области решением от 22 декабря 2000 г. отказал Д. Н. Бизюкову в удовлетворении жалобы, суть которой сводилась к тому, что А. И. Саурин представил в избирательную комиссию недостоверные сведения о принадлежащем ему на праве собственности имуществе. Однако по протесту прокурора Саратовской области Президиум Саратовского областного суда Постановлением от 3 января 2001 г. (после того как по результатам состоявшегося 24 декабря 2000 г. голосования А. И. Саурин, получив 49,6 % голосов от числа проголосовавших избирателей, вышел во второй тур выборов) решение суда первой инстанции отменил и направил дело на новое рассмотрение. Решением Балаковского городского суда от 9 января 2001 г. решение избирательной комиссии о регистрации А. И. Саурина в качестве кандидата было отменено.

Заместитель Председателя Верховного суда Российской Федерации в протесте, направленном в Судебную коллегия по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации, поставил вопрос об отмене Постановления Президиума Саратовского областного суда от 3 января 2001 г. и решения Балаковского городского суда от 9 января 2001 г. как вынесенных с нарушением норм материального и процессуального права, в частности, п. 1 ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», и

оставлении в силе решения суда первой инстанции от 22 декабря 2000 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации, приостановив производство по делу, обратилась в Конституционный суд Российской Федерации, поскольку возможность отмены регистрации кандидата, который по итогам голосования, состоявшегося на общих выборах, т.е. в результате волеизъявления избирателей, включен в избирательный бюллетень для повторного голосования, нарушает гарантированное ст. 32 (ч. 2) Конституции Российской Федерации право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти.

Конституционный суд, рассматривая данное дело, отметил, что для реализации пассивного избирательного права, в том числе права выдвигать свою кандидатуру на выборах, недостаточно лишь волеизъявления лица, желающего быть кандидатом, – кандидат должен отвечать определенным требованиям, установленным непосредственно Конституцией Российской Федерации (ч. 1, 2, 3 ст. 32, ст. 60, ч. 2 ст. 81).

В соответствии с п. 1 ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» регистрация кандидата может быть отменена (аннулирована) не позднее чем в день, предшествующий дню голосования, по основаниям, связанным с нарушениями избирательного законодательства и предусмотренным названным Федеральным законом, а также иными законами. Наряду с этим статьей 64 закрепляется возможность отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов (п. 2–5), что влечет за собой проведение повторных выборов.

Устанавливая основания и порядок отмены регистрации кандидата, законодатель, с тем чтобы обеспечить подлинно свободные и равные выборы, обязан гарантировать гражданам эффективную защиту от нарушений пассивного и активного избирательного права как в случаях, если такие нарушения выявляются до начала голосования, так и впоследствии. При этом не исключается отмена регистрации кандидата перед повторным голосованием не только по его заявлению, но и вопреки его воле, в том числе в качестве санкции за совершение правонарушений; в противном случае всякий раз возникала бы необходимость отмены итогов голосования и назначения новых выборов, что создавало бы угрозу их срыва и тем самым нарушения прав и законных интересов как других кандидатов, так и избирателей, что недопустимо.

Отмена регистрации, означающая прекращение кандидатом реализации прав и обязанностей, связанных со статусом зарегистрированного кандидата, затрагивает также избирательные права других граждан, тем более если речь идет об отмене регистрации кандидата, который вышел во второй тур, т.е. дальнейшее пребывание которого в статусе зарегистрированного кандидата обусловлено уже состоявшимся волеизъявлением избирателей. Поэтому в случаях, когда отмена регистрации осуществляется не в связи с реализацией кандидатом права снять свою кандидатуру или с утратой им пассивного избирательного права, а является мерой ответственности (санкцией) за нарушения избирательного законодательства по основаниям, предусмотренным федеральным законом, соответствующее решение – как требующее исследования обстоятельств и доказывания фактов, которые должны быть положены в его основу, – может быть, по смыслу ст. 3, 32 и 46 Конституции Российской Федерации, принято лишь судом как органом государственной

власти, осуществляющим правосудие и компетентным разрешить такой спор по существу.

Исходя из этого, Конституционный суд РФ сделал вывод, что положение, согласно которому регистрация отменяется «не позднее чем в день, предшествующий голосованию», не может не предполагать, что к указанному моменту решение суда, принятое в надлежащей процедуре, вступило в законную силу. Таким образом, Суд вновь указал, что пересмотр результатов выборов может осуществляться только в исключительных случаях, когда выявленные в ходе избирательного процесса нарушения не позволяют с высокой долей достоверности выявить свободное волеизъявление народа.

Обобщая выводы, сделанные в ходе проведенного анализа, можно заключить следующее.

Участие граждан в управлении делами государства осуществляется в различных формах, представляющих собой совокупность самостоятельных конституционных прав, а также прав, не указанных напрямую в Конституции РФ, но закрепленных в федеральном законодательстве, общим признаком которых является наличие «социального эффекта», заключающегося в наступлении изменений, более или менее значимых для социума в целом.

Формы участия граждан в управлении делами государства могут быть классифицированы по различным основаниям, наиболее важным из которых выступает симбиоз деления форм участия граждан в управлении делами государства на прямые и опосредованные, в различных сферах: в области законодотворчества, исполнительно-распорядительной деятельности и отправления правосудия.

Чрезвычайно значимыми являются выработанные Конституционным судом Российской Федерации методы конституционного «уравновешивания», сбалансирования конкурирующих конституционно-правовых институтов. Это имеет особое значение в отношении института участия граждан в управлении делами государства, поскольку он характеризуется сочетанием, зачастую разнонаправленных, частных и публичных интересов.

К сожалению, институт участия граждан в управлении делами государства как таковой не являлся предметом рассмотрения Конституционного суда РФ. Правовые позиции Конституционного суда РФ относительно института участия в управлении делами государства оформлены в виде дихотомий непосредственной и представительной демократии, содержательного аспекта участия граждан в управлении делами государства и процедурной, организационно-правовой формой его выражения, операциональными задачами избирательного процесса, с одной стороны, и обеспечением беспрепятственного участия граждан в формировании органов публичного права путем активного избирательного права – с другой.

Список литературы

1. **Фролов, Е. С.** Обращения граждан как форма их участия в управлении делами государства / Е. С. Фролов // Гражданин и право. – 2000. – № 6. – С. 28–34.
2. **Бондарь, Н. С.** Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. – М. : НОРМА, 2008. – 592 с.
3. **Головин, А. Г.** Политические партии как один из институтов, обеспечивающих реализацию права граждан Российской Федерации участвовать в управлении

- делами государства / А. Г. Головин // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 8. – С. 2–6.
4. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152; 2008. – № 30 (ч. 2). – Ст. 3616; № 44. – Ст. 4987, 4988; № 48. – Ст. 5514; № 52 (ч. 1). – Ст. 6222; № 52 (ч. 1). – Ст. 6235; 2009. – № 29. – Ст. 3597.
 5. Постановление Конституционного суда РФ от 15.12.2003 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного собрания Ивановской области» // СЗ РФ. – 2003. – № 52 (ч. 2). – Ст. 5101.
 6. Конституция Российской Федерации: научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. Ю. А. Дмитриева. – М. : ЗАО «Юстицинформ», 2007. – 616 с.
 7. Постановление Конституционного суда РФ от 21.03.2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В. И. Лакеева, В. Г. Соловьева и В. Д. Уласа» // СЗ РФ. – 2007. – № 14. – Ст. 1741.
 8. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710; 2007. – № 1 (ч. 1). – Ст. 2; 2008. – № 17. – Ст. 1754.
 9. Первоначально данная позиция была сформулирована в Постановлении Конституционного суда РФ от 23.04.2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского» // СЗ РФ. – 2004. – № 19 (ч. 2). – Ст. 1923.
 10. **Бланкенагель, А.** Референдум и Конституционный суд / А. Бланкенагель // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 2. – С. 169–172.
 11. Постановление Конституционного суда РФ от 29.11.2004 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В. И. Гнездилова и С. В. Пашигорова» // СЗ РФ. – 2004. – № 49. – Ст. 4948.
 12. Постановление Конституционного суда РФ от 25.12.2001 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 208 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Г. В. Истомина, А. М. Соколова, И. Т. Султанова, М. М. Хафизова и А. В. Штанина» // СЗ РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 126.
 13. Постановление Конституционного суда РФ от 26.12.2005 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е. Г. Одиянкова» // СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 337.
 14. **Алехичева, Л. Г.** Признание недействительными итогов голосования и результатов выборов: правовые проблемы / Л. Г. Алехичева, А. Е. Постников // Журнал российского права. – 2001. – № 6. – С. 25–36.
 15. Определение Верховного суда РФ от 08.04.2009 г. № 73-Г09-1; Определение Верховного суда РФ от 29.10.2008 г. № 80-Г08-14; Определение Верховного суда РФ от 08.10.2008 г. № КАС08-478; Определение Верховного суда РФ от 03.10.2008 г. № 64-Г08-19 и др. // КонсультантПлюс.

16. Постановление Конституционного суда РФ от 11.06.2002 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного суда Российской Федерации и Тульского областного суда» // СЗ РФ. – 2002. – № 25. – Ст. 2515.

Липчанская Мария Александровна
кандидат юридических наук, доцент,
кафедра конституционного
и международного права, заместитель
директора по научной работе Института
законотворчества Саратовской
государственной академии права

Lipchanskaya Mariya Alexandrovna
Candidate of juridical sciences, associate
professor, sub-department of constitutional
and international law, deputy director
for academic affairs of the Institute
of lawmaking at Saratov
State Academy of Law

E-mail: lipchan_maria@mail.ru

УДК 342

Липчанская, М. А.

Формы участия граждан в управлении делами государства в решениях Конституционного суда Российской Федерации / М. А. Липчанская // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2011. – № 1 (17). – С. 32–40.