6. *Гришина Я.С.* Поддержка социальных предприятий предоставлением налоговых льгот // Вестник ПАГС. 2012. № 4 (33). С. 61–68.

7. *Лебединец О.Н.* Государственно-частное партнерство как форма гармонизации публичного и частного в экономике и праве // Актуальные проблемы частного и публичного права в свете теории конвергенции: сб. науч. ст. / отв. ред. Ю.С. Харитонова, Н.Д. Эриашвили. М., 2012.

8. *Селезнев П.Л.* Государственно-частное партнерство и его эффективность в институциональных преобразованиях экономики: автореф. дис. … канд. экон. наук. М., 2010.

9. *Иванова А.О.* Развитие государственно-частного партнерства в Японии: автореф. дис. … канд. экон. наук. М., 2010.

10. *Шамбир В.Н.* Государственно-частное партнерство как форма инвестирования приоритетных муниципальных проектов: автореф. дис. … канд. экон. наук. М., 2010.

11. *Подкорытов Р.А.* Государственно-частное партнерство в сфере пенсионного обеспечения Чили: автореф. дис. … канд. экон. наук. М., 2010.

12. *Фильченков В.А.* Формирование государственно-частного партнерства в социальной сфере: автореф. дис. … канд. экон. наук. М., 2008.

13. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства от 17 нояб. 2008 г. № 1662-Р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

14. *Вавилин Е.В., Челышев М.Ю.* О концепции гражданско-правовой политики // Гражданское право. 2012. № 1.

15. *Баринов Н.А.* Имущественные потребности и гражданское право. Саратов, 1987.

16. *Баринов Н.А.* Избранные труды. М., 2012.

M.A. Volkova
Forms of Participation of the Russian Federation Citizens in Government: Ambiguity of Definitions

Peculiarities of citizens' participation in the state government are studied. Issues of the inclusion of political parties and public services in forms of citizens' participation in government are considered.

Key words and word-combinations: government, the state, political parties, public service.

Исследуются особенности участия граждан в управлении делами государства. Рассматриваются вопросы отнесения политических партий, государственной службы к формам участия граждан в управлении делами государства.

Ключевые слова и словосочетания: управление, государство, политические партии, государственная служба.

УДК 342.7
ББК 67.400.3

М.А. Волкова

ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА: НЕОДНОЗНАЧНОСТЬ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Вопрос об исследовании форм участия граждан в управлении делами государства до настоящего времени не нашел однозначного понимания в науке конституционного права, хотя и анализировался, в частности на уровне докторских диссертаций, и широко обсуждался в публицистических работах и

монографиях [1, 2]. Спорным остается выделение каких-либо иных классификаций форм участия в управлении делами государства, кроме устоявшейся и закрепленной в ст. 32 Конституции РФ на непосредственную и опосредованную формы.

С нашей точки зрения, выделение некоторых форм участия представляется необоснованным и неаргументированным (таких, как лоббизм, блогосообщества, отзыв депутата, сходы), а некоторых – небесспорным. Например, на наш взгляд, об общественной акции следует говорить как о способе информирования общества и государства о возникшей проблеме, а не о форме участия в управлении делами государства. Ни участием в управлении делами государства, ни участием в решении общественно-политических дел называть общественную акцию нельзя.

Многими учеными государственная служба рассматривается как форма участия граждан в управлении делами государства, с чем, на наш взгляд, также согласиться трудно. Государственной службой Российской Федерации в соответствии с Законом «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. [3] признается профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации и органов государственной власти различных уровней; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Выступая от имени государства, граждане реализуют интересы государства, все действия государственных служащих – это действия государства посредством госслужащего, последние же действуют не в собственных интересах, а в интересах государства, реализуя его прямые обязанности.

Признав государственную службу формой участия граждан в управлении делами государства, следует говорить и о службе в армии и в органах правопорядка как о формах участия граждан в управлении делами государства, поскольку согласно ст. 2 Закона «О системе государственной службы Российской Федерации» система государственной службы, включает в себя такие виды государственной службы как государственная гражданская служба; военная служба; правоохранительная служба. Однако считать последние два вида государственной службы участием или формами участия граждан в управлении делами государства, на наш взгляд, представляется весьма сомнительным.

Во-первых, прохождение службы в Вооруженных силах согласно Конституции РФ является обязанностью гражданина Российской Федерации (ст. 59 Конституции РФ), которую зачастую многие лица проходят без собственного желания и высоких патриотических чувств, а некоторые годами пытаются избежать данной обязанности, что не может являться признаком участия в управлении делами государства, которое должно выражаться в добровольном осознанном инициативном поведении лица с целью принять участие в управлении делами государства. Речь должна идти о социально активном характере правомерного

поведения, а не о конформистских и маргинальных его видах. Признавая службу в Вооруженных Силах участием граждан в управлении делами государства, мы признаем факт того, что обязываем граждан участвовать в управлении делами государства в буквальном смысле принудительно.

Во-вторых, нельзя забывать и об этимологическом содержании термина «государственная служба», который подчеркивает важность именно службы государству или ранее – службы государю. Государственная служба происходит от имени государства и за счет государства (государственные служащие получают вознаграждение), что еще раз подчеркивает деятельность в интересах государства. Государство создает и содержит специальный государственный аппарат для обеспечения реализации своих целей и функций.

Именно через государственную службу во многом реализуется государственная власть, тем самым реализуется воля государства. Безусловно, государственные служащие обладают достаточными ресурсами, чтобы влиять на принятие тех или иных политических решений, однако и такое влияние связано в первую очередь с наделением их государственными полномочиями. Нам близка точка зрения Б.М. Лазарева, который определяет государственную службу как «служение государству, то есть выполнение по его поручению и за плату от него деятельности по реализации задач и функций государства в государственных органах» [4, с. 5–7].

Таким образом, публично-правовая природа государственной службы, публично-правовой статус государственных служащих не позволяют сделать вывод о том, что поступление на государственную службу является участием граждан или формой в управлении делами государства.

Политические партии также часто исследуются как формы участия граждан в управлении делами государства, что не совсем верно, поскольку партии являются лишь средством, обеспечивающим участие граждан в управлении делами государства. Статья 3 Федерального закона «О политических партиях» под последними признает общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан [5].

Роль политических партий в правовой и политической действительности значительно увеличивается на современном этапе развития российского общества. Многие правоведы отмечают способствование тому неизбежных объективных причин. Так, А.Г. Головин указывает, что возрастание роли политических партий является «естественным этапом эволюции отечественной политической системы и эволюции механизма реализации права граждан участвовать в управлении делами государства через политические партии» [6]. Именно политические партии стали одним из важнейших институтов, посредством которого возможно участие граждан в управлении делами государства. Укрепление значимости политических партий, увеличение их многообразия и усиление роли на политической арене неизбежны в условиях демократического государства.

Политические партии необходимо рассматривать как средство участия граж-

дан в управлении делами государства, поскольку они представляют собой коллективное выражение мнений входящих в партию граждан. При этом политически активные граждане с четко обозначенной гражданской позицией могут принять участие в управлении делами государства непосредственно (к примеру, путем их выбора в депутаты), а менее активные – опосредованно, что еще раз доказывает наличие двух форм участия (непосредственной и опосредованной) и многообразия средств, обеспечивающих такое участие. Политическая партия и является средством, которое позволяет гражданам участвовать в управлении делами государства в двух названных формах. В данном случае можно отметить уникальность партии именно в возможности обеспечить участие и в одной, и в другой форме, в то время как многие средства позволяют реализовывать участие только в одной из форм (например, общественная экспертиза или митинг предполагают реализацию только формы опосредованного участия граждан, на наш взгляд).

Важнейшую роль партии играют в парламенте государства. Парламент, являясь главным элементом представительной демократии, не может считаться демократически избранным без соперничества партий в борьбе за депутатские мандаты [7, с. 53]. Политические партии для того и создаются, чтобы посредством выборов своих сторонников в законодательные органы участвовать в управлении государством. Эффективная деятельность парламента трудно представляется без функционирования политических партий, поскольку именно они принимают непосредственное участие в процессе разработки и принятия законодательства.

А.Б. Юдина, комментируя Закон «О политических партиях», утверждает, что представление интересов граждан через политические партии осуществляется следующим образом: а) политические партии на выборах выдвигают кандидатуру Президента РФ, избранный Президент РФ формирует Правительство РФ – высший орган исполнительной власти; б) депутаты, избранные в состав представительных органов государственной власти и местного самоуправления, в подавляющем большинстве являются членами политических партий; в) формируются общественные и совещательные органы с участием представителей политических партий, которые обеспечивают учет мнения, потребностей и интересов различных слоев населения при выработке решений органов государственной власти [8].

К целям политических партий действующее российское законодательство относит: формирование общественного мнения; политическое образование и воспитание граждан; выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти; выдвижение кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти [5, ч. 4 ст. 3]. Даже по обозначенным в Законе «О политических партиях» целям можно выделить возможную форму реализации этих целей на практике через политическую партию. Например, такая цель, как выдвижение кандидатов (списков кандидатов) в депутаты, детерминирует непосредственное участие в управлении делами государства, а такая цель, как политическое воспитание граждан, предполагает опосредованную форму участия, поскольку,

скорее всего, она будет реализовываться посредством взаимодействия с институтами гражданского общества и государства (здесь уже правильнее говорить о способах участия). Однако такая цель, как выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, на наш взгляд, может предполагать обе формы участия в управлении делами государства в зависимости от того, какими способами будут выражаться мнения граждан.

В политической партии граждане (а также партия в целом) могут участвовать в управлении делами государства или воздействовать на принятие управленческих решений через непосредственное принятие решений политической партией либо гражданами, в нее входящими (например, выдвижение законопроекта на рассмотрение) или через воздействие на принятие решения посредством целого ряда спланированных действий, акций.

Таким образом, предлагается рассматривать политическую партию как институт гражданского общества, что не вызывает сомнений и подтверждается целым рядом исследований на подобную тематику [9–12]. Те действия и процедуры, с помощью которых реализуется право на участие граждан в управлении делами государства через институт политических партий, следует рассматривать как способы участия. При этом особым способом является взаимодействие политических партий с государственными структурами, что дает более действенный результат для обоих взаимодействующих субъектов.

Некоторые правоведы настаивают на том, что взаимодействие политической партии с органами государственной власти, местного самоуправления и избирательными комиссиями необходимо называть функцией и исследовать как функцию, наряду с такими общепризнанными функциями политических партий, как электоральная, инновационная, аккумулятивная, функция социализации и другие [13]. Однако более целесообразным считаем рассмотрение указанного взаимодействия как способа участия граждан в управлении делами государства, поскольку само по себе взаимодействие предполагает уже некие механизмы и процедуры, нацеленные на получение конкретного результата от такого взаимодействия. Функция же представляется как направление деятельности, которое воплощается в жизнь посредством целого спектра способов воздействия.

Широкое влияние политических партий на законотворческий процесс бесспорно, поскольку политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. Однако нельзя не отметить недостаточное урегулирование участия граждан в управлении делами государства через институт политических партий в судебной власти, так как в судебной деятельности принадлежность судейского корпуса к каким-либо политическим течениям исключается согласно Кодексу судейской этики.

Кроме того, недостатком является отсутствие единого документа, в котором перечислялись бы все возможные пути участия граждан в управлении делами государства через политические партии. В настоящее время наиболее широкое

правовое регулирование получило только такое средство участия граждан в управлении делами государства через политические партии, как парламентаризм, как особо востребованный со стороны государственных органов.

Таким образом, нами обозначены только некоторые спорные моменты понимания форм участия граждан в управлении делами государства и отнесения к ним способов и институтов, с помощью которых реализуется указанное право. Анализ имеющейся литературы по вопросам форм участия граждан в управлении делами государства и действующего законодательства позволяет отметить непроработанность аргументов в пользу отнесения общественных институтов к формам участия граждан в управлении делами государства, что показано на примере деятельности политических партий. Основная причина, по нашему мнению, заключается в отсутствии нормативного документа в этой сфере, единообразного понимания категорий «форма», «способ», «средство» и т.д. Отсюда столько неточностей и порождение необходимости продолжения исследований данной тематики в дальнейшем.

Библиографический список

1. *Широбоков С.А.* Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2011.

2. *Липчанская М.А.* Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2012.

3. О системе государственной службы Российской Федерации: Федер. закон от 27 мая 2003 г. (в ред. от 6 дек. 2011 г.) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

4. *Лазарев Б.М.* Государственная служба. М., 1993.

5. О политических партиях: Федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (с изм. от 1 дек. 2012 г.) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

6. *Головин А.Г.* Политические партии как один из институтов, обеспечивающих реализацию права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 8.

7. *Вологина Э.А.* Реализация многопартийности в Российской Федерации // Философия права. 2009. № 4.

8. *Юдина А.Б.* Комментарий к Федеральному закону от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях». М., 2011.

9. *Чижов Д.В.* Российские политические партии как институт гражданского общества и политической системы: автореф. дис. … канд. полит. наук. М., 2006.

10. *Зеленко Б.И.* Политические партии как институциональный фактор становления гражданского общества в современной России: автореф. дис. … д-ра полит. наук. М., 2004.

11. *Грачев В.С.* Институты гражданского общества и их роль в обеспечении конституционно-правовых отношений в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2011.

12. *Акимова М.А.* Негосударственные формы защиты прав и свобод личности: вопросы теории и практики: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2012.

13. *Барамидзе С.М.* Конституционно-правовой статус политических партий: законодательное регулирование и его развитие: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012.