

**ПРОБЛЕМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ
ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА**

Пlechistov N.S.

**THE PROBLEM OF EXERCISING THE RIGHT OF CITIZENS TO PARTICIPATE IN
THE MANAGEMENT OF STATE AFFAIRS**

Plechistov N.S., n.ple4istov@mail.ru

АННОТАЦИЯ: Демократичность государства выражается в частности в том, что сама его организация позволяет гражданам влиять на содержание управленческих государственных решений, создает условия для реализации в них закономерных социальных интересов. Невозможно представить себе государство, в котором отсутствует профессиональный управленческий аппарат, то есть чиновничество. Поэтому всегда существует риск того, что чиновники встанут над народом и перестанут учитывать его интересы. Для недопущения возникновения подобных ситуаций в демократических государствах предусматривается система социального контроля за деятельностью органов государственной власти и их составом. Соответствующие контрольные механизмы реализуются посредством институтов конституционного права.

В 1993 году были принята Конституция РФ¹, которая провозгласила Россию демократическим правовым государством, что подразумевает наличие у граждан права участвовать в управлении государством. В этой связи целесообразно кратко рассмотреть содержание и соотношение этих характеристик основ общественного строя. Государство признается демократическим, если его устройство и деятельность соответствует народному волеизъявлению, правам и свободам граждан. Демократическое государство - важнейший элемент демократии гражданского общества, основанного на свободе людей. В таком типе государства источником власти и основой легитимности работы всех государственных органов является только сам народ. Тем самым в основе демократического государства лежит народный суверенитет².

Понятие «демократического государства» непрерывно связано с понятием «правового государства». Более того, данные категории являются синонимичными, что означает невозможность констатации наличия демократического государства без признания его одновременно и правовым государством. Правовым же государством следует считать такое, которое во всей своей деятельности подчиняется праву и главной целью своей деятельности считает обеспечение прав и свобод человека и гражданина. В то же время, чтобы сформировалось правовое государство является недостаточным простого провозглашения факта наличия такого государства. Оно должно реально сложиться как система гарантий от

1 .Конституция РФ // СПС «Консультант-плюс».

2 .Червонюк В.И. Суверенитет народа в эпоху постмодернизма: критическое осмысление доктрины и практики эволюционирующего конституционализма // Конституционное и муниципальное право. - 2018. - № 3. - С. 3 - 7.

административного произвола и вмешательства в саморегулирующее гражданское общество, от неконституционных методов осуществления власти.

Правовое государство характеризуется рядом обязательных признаков:

1. разделение властей на три ветви власти;
2. в деятельности государства приоритет отдается защите прав и свобод человека и гражданина;
3. независимый суд;
4. верховенство основного закона в системе нормативно-правовых актов;
5. ответственность государства перед гражданином и наоборот;
6. приоритет норм международного права по сравнению с национальным законодательством³.

Это положение Конституции в современных условиях можно рассматривать не как реальность, а как программно-целевую установку. Для реализации в практическом плане указанных моментов необходимо, чтобы были сформулированы соответствующие нормы права, сконцентрированные в правовых институтах. Данные правовые нормы должны обеспечивать эффективную реализацию конституционных прав граждан, равенство граждан перед законом и судом, предоставлять гражданам реальную возможность принимать участие в формировании органов государственной власти и их деятельности.

Указанные выше элементы демократического правового государства в концентрированном виде выражены в таком субъективном конституционном праве, как право на участие в управлении делами государства, закрепленном в ст. 32 Конституции РФ. Положения данной статьи Конституции РФ имеют тесную связь со ст. 21 Всеобщей декларации прав человека⁴ и ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах⁵. В соответствии с указанными нормами констатируется наличие у любого гражданина права на следующее:

- на принятие участия в управлении государством как непосредственно, так и через выбранных им представителей;

3 .Осавелюк А.М. Правовое государство как конституционная основа // Актуальные проблемы российского права. - 2017. - № 9. - С. 47 - 55.

4 .Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 года) // СПС «Консультант-плюс».

5 .Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 года Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «Консультант-плюс».

- право голосовать и быть избранным на демократических выборах, которые должны проводиться на основе всеобщего и равного избирательного права, тайного голосования, что в совокупности должно обеспечивать свободное волеизъявление граждан;

- право на свободный доступ к государственной службе на общих для всех основаниях.

Участие граждан в управлении делами государства может осуществляться или через непосредственные формы (путем проявления своей воли на референдуме, выборах, а также личного участия в деятельности органов власти), либо с помощью представительных форм (через избираемых в органы государственной власти депутатов, институты политической системы и т.д.).

Рассматриваемое право граждан является конкретным проявлением народного суверенитета, а также одной из форм реализации народом своей власти. Данное право является существенным признаком демократии и проявлением принципа народовластия.

Политическая власть в государстве является публичной. В условиях демократического общества государственная власть должны осуществляться гласно и открыто. Различие между политической и государственной властью сводится к характеру полномочий и составу субъектов. Государственная власть подразумевает государственно-властные полномочия, которые осуществляются государством или от его имени. Эти полномочия проявляются, в первую очередь, в наличии у субъектов государственной власти исключительного права на принятие нормативных актов, то есть актов, имеющих общеобязательный характер для всех субъектов отношений. Наличие данного права подразумевает право использовать средства государственного принуждения к тем, кто не исполняет положения закона или нарушает законодательство.

Следующая специфическая черта государственной власти в демократическом правовом государстве - это правовые рамки ее проявления. Осуществление государственной власти допускается только в установленных законодательством пределах. В данном случае действует принцип «можно только то, что прямо предусмотрено законом». Представляется важным выделить субъекты государственной власти. По смыслу действующей Конституции народ является единственным источником власти, (как государственной, так и негосударственной). В данной конституционной норме нашла свое выражение классическая теория народовластия, которая достаточно популярна в отечественной юриспруденции. Согласно этой теории, народный суверенитет есть полная, ничем не ограниченная, охватывающая все сферы жизни общества власть народа как монолитной, спаянной

единством целей и интересов общности людей⁶. В настоящее время актуальным является вопрос о реализации гражданами своего права на участие в управлении государством. Причем речь идет об участии граждан в деятельности всех трех ветвей власти. В настоящей работе ниже будут затронуты особенности участия граждан в работе органов исполнительной власти.

В настоящее время, закрепляя в ст. 3 принцип народовластия, Конституция РФ исходит из того, что суверенитет народа находит организационное выражение и конституционное закрепление как суверенитет государственной власти. Из этого следует, что государственная власть зависит от народа в зависимости от степени самостоятельности и верховенства данной власти. Никакие другие разновидности власти не могут ограничить государственную власть по той причине, что она основана на воле и авторитете народа.

Несмотря на то, что реалии сегодняшней жизни свидетельствуют о внешнем отчуждении народа от государственной власти, Конституция РФ подчеркивает их внутреннее единство и прямо указывает на принадлежность народу всей государственной власти. На это указывают некоторые положения Конституции РФ. Так, согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ единственным источником власти в стране является народ. Согласно ч. 2 ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет принадлежащую ему власть как государственную, то есть непосредственно или через соответствующие органы государственной власти. На основании приведенных норм можно сделать вывод, что в России на высшем законодательном уровне закреплена доктрина единства власти народа⁷.

Наличие у граждан права принимать участие в управлении делами государства является обязательным условием становления демократического правового государства. Именно реализация данного права устраняет имеющуюся отчужденность государства от личности. Действующая Конституция РФ возможность устранения указанной отчужденности зафиксировала в виде конституционного права. Для создания правового государства существенным условием является легитимность власти. В основе легитимности государства лежит оказание поддержки государству со стороны населения. Обеспечить эту поддержку возможно за счет расширения участия в осуществлении государственной власти граждан, и обеспечив эти возможности правовыми гарантиями.

6 .Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. - М.: Юстицинформ, 2014. - 596 с.

7 .Маслова Л.И. Конституционно-правовые основания механизма народовластия в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 11. - С. 19 - 22.

Далее необходимо рассмотреть вопрос об участии граждан в деятельности органов исполнительной власти. Одной из форм такого участия является право граждан подавать обращения государственным органам. Граждане обращаются со своими просьбами, требованиями в различные органы, редакции газет, на радио, телевидение и т.д. Граждане принимают участие в решении проблем государства и общества путем внесения предложений о совершенствовании тех или иных аспектов общественной жизни и осуществления своих прав. В своих обращениях граждане указывают на имеющиеся недостатки в работе государственных органов, должностных лиц, предприятий и т.д. Поэтому рассмотрение любого обращения не только носит индивидуальный характер, но и имеет государственное значение. Обращения граждан можно назвать индикатором состояния дел в государстве. Именно обращения дают важную информацию, позволяющую решить государственные, хозяйственные и социально-культурные вопросы⁸.

Значимость информации, поступающей от граждан в разные органы государственной власти, трудно переоценить. Народовластие имеет одной из своих форм обеспечение тесной двусторонней связи между государством и гражданином. Более того, наличие подобной связи является существенным признаком демократии. Право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления находится в ряду основных конституционных прав и свобод человека и гражданина (ст. 33 Конституции РФ) и в то же время служит одной из гарантий других конституционных прав и свобод. То, что право на обращение граждан закреплено в качестве конституционной нормы, представляет собой важнейшую гарантию укрепления демократии в стране. Усилению гарантий прав и свобод граждан, так как оно означает, что государство на основании Конституции страны гарантирует гражданам возможность обращаться в случае необходимости в различного рода инстанции для высказывания своих пожеланий, реализации интересов, защиты прав и свобод. При этом между государством и гражданином возникают политико-юридические отношения, которые определяют возможности личности в обществе.

Обращение - это далеко не каждое послание гражданина к государственному органу или должностному лицу. Обращение необходимо рассматривать в качестве юридического акта, то есть направленного на возникновение юридических последствий действия. Направляя обращение в какой-либо государственный орган, гражданин вступает с ним в определённые правоотношения. Поэтому обращением будет только такое послание

8 Румянцева В.Г., Им В.В. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание //История государства и права.– 2008.- №14.–С.45–57.

гражданина, из содержания которого явственно следует желанием лица, чтобы орган государственной власти или должностное лицо совершило какие-либо значимые юридические действия⁹. Следовательно, со всей очевидностью можно утверждать, что не являются обращениями поздравления, благодарности, рассказы о своей нелёгкой судьбе без каких-либо требований и прочие подобные послания.

Институт обращений граждан имеет очень большое значение. Обращения выполняют в сущности, три важнейшие функции. Первая функция – защитная. Обращения представляют собой средство для защиты прав граждан. Вторая функция заключается в том, что обращение является формой реализации конституционного права гражданина на участие в управлении государством. Иными словами, обращение представляет собой одну из форм выражения народовластия. Третья функция обращений граждан выражается в том, что обращение представляет собой средство обратной связи, выражения реакции народа на принимаемые государством решения. Изучая обращения граждан, внимательно и чутко относясь к поднимаемым в них вопросам, власть будет быстрее поспевать за изменениями в современном необычайно динамичном, обществе, что поможет ей стать более эффективной.

По указанным выше соображениям институт обращений граждан в современной России имеет большое значение. Строгой единой классификации обращений граждан на сегодняшний день не существует. Ученые предлагают различные классификации обращений в зависимости от разных оснований. Существуют две основные классификации обращений: по форме и по содержанию. Форма обращения подразумевает под собой форму подачи обращения. Таких форм существует две: устная и письменная¹⁰.

Очень важно правильно оформить устное обращение для обеспечения максимальной оперативности и законности разрешения данного обращения. По несложному вопросу гражданину гораздо проще обратиться именно с устным обращением, а должностному лицу порой целесообразно сразу же постараться дать на него ответ. Тем самым устные обращения сокращают сроки их рассмотрения, не влекут за собой возникновение бумажной волокиты, что способствует более быстрому решению проблемы гражданина. Устные обращения могут подразделяться на личные, поданные при личной встрече, и телефонные, поданные по телефону. Также в качестве особой формы устного обращения можно рассматривать

9 Тюрин С.Ю., Борисов Н.И. Обращения граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти: нормативно-правовое регулирование и практика // Административное и муниципальное право. - 2012. - № 10. - С. 12 - 19.

10 Бондарчук Р.Ч., Прокопьев Е.В. Комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный). - М.: Юстицинформ, 2007. - 88 с.

обращения, которые были поданы в ходе телемостов, проводимых высшими должностными лицами государства.

Конечно, не всегда и не по всем вопросам целесообразно устное обращение. В таких случаях всегда можно воспользоваться письменным обращением. Такие жалобы обычно пересылаются по почте, телеграфу, вручаются через бюро жалоб или лично, через секретариат и т.п. Оба вида обращений имеют одинаковую юридическую силу, поэтому юридического значения форма подачи обращения не имеет. Что касается классификации обращений по содержанию, то здесь ситуация значительно сложнее. В науке представлено довольно большое количество классификаций обращений по их содержанию. В настоящее время действующее законодательство предусматривает деление обращений в зависимости от их содержания на предложения, заявления и жалобы.

Субъективные права воплощаются в реальную жизнь, реализуются на практике лишь тогда, когда носитель этих прав предпринимает действия по их защите. Данные действия совершаются для защиты собственных прав. В то же время совершение указанных действий способствуют укреплению правопорядка, так как посредством данных действий устраняется угроза совершения нарушений прав граждан в будущем. Гражданин, защищая субъективные права, одновременно реализует частный и общественный интерес. Обращения граждан понимались именно как форма «правозащитных» действий¹¹. Подавая жалобу, гражданин просит орган государственной власти восстановить или защитить его нарушенные права и свободы, а также права и свободы третьих лиц. Обычно в жалобе приводится не только информация о нарушении прав гражданина и просьба об их восстановлении, но также критика деятельности органов власти, юридических лиц, должностных лиц и отдельных граждан, чьи действия или бездействие привели к нарушению субъективного права гражданина, подающего жалобу.

Заявление - это официальное обращение по поводу реализации личных прав или законных интересов, не связанных с их нарушением. В заявлении отражается личная или общественная просьба гражданина, а также могут содержаться указания относительно недостатков в деятельности органов государственной власти, организаций и т.д. В отличие от предложения в нем не раскрываются пути и не предполагаются способы решения поставленных задач. Другой формой обращения граждан является предложение, которое представляет собой обращение, содержащее в себе идеи по совершенствованию различных

11 .Кандрина Н.А. Предоставление государственных услуг населению как конституционно-правовое отношение // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 11. - С. 38 - 41.

сфер общественной жизни, в том числе деятельности органов государственной власти, но при этом не содержащее указаний на нарушение субъективных прав гражданина.

Таковы основные формы обращений граждан по своему содержанию, предусмотренные законодательством Российской Федерации. В научной литературе также представлена классификация обращений граждан в зависимости от субъекта обращения. По данному основанию обращения делятся на коллективные и индивидуальные¹². Индивидуальное обращение подписывается одним лицом - заявителем. Коллективное обращение подписывается двумя или более гражданами. К коллективным обращениям приравнены обращения, которые были приняты на митингах, собраниях и подписанные организаторами данных мероприятий на основании коллективного мнения собравшихся. Здесь важно обратить внимание на то, что множество одинаковых индивидуальных обращений, подписанных разными гражданами по поводу одной проблемы, есть лишь множество индивидуальных обращений. Обращение может быть признанным коллективным только в случае одновременного обращения нескольких граждан в рамках одного документа.

Конституционное право российских граждан на равный доступ к государственной службе впервые закреплено в 1993 году. Данное конституционное положение полностью соответствует Международному пакту о гражданских и политических правах, который предусматривает предоставление каждому гражданину без дискриминации и ограничений права на доступ к государственной службе на общих условиях. Важный механизм участия в управлении делами государства связывается с доступом на государственную службу. Содержанием данного права является возможность каждого лица занять любую государственную должность с учетом их способностей и профессиональной подготовки. При замещении должностей государственной службы не допускается дискриминация, кроме личных и деловых качеств соискателя.

На гражданскую службу вправе поступать граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, предъявляемым законодательством. В состав квалификационных требования входят требования к уровню образования, стажу гражданской службы или стажу профессиональной деятельности, профессиональным знаниям и навыкам, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей. По общему правилу, для большинства должностей государственной службы требуется наличие высшего профессионального образования. Для отдельных должностей государственной

12 .Липчанская М.А. Формы участия граждан в управлении делами государства в сфере исполнительной власти // Административное и муниципальное право. - 2011. - № 2. - С.19-24.

службы достаточно среднего профессионального образования в соответствии с направлением деятельности замещаемой должности государственной службы¹³.

Равенство прав граждан при поступлении на службу обеспечивается применением конкурсных процедур, заключающихся в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям.

С учетом вышесказанного можно констатировать, что в России на конституционном уровне реализовано право граждан на участие в управлении государством. Данное право посредством федерального законодательства в некоторых правовых институтах, которые посвящены аспектам реализации указанного права в ходе деятельности законодательных, исполнительных и судебных органах власти. Применительно к органам исполнительной власти данное право граждан реализуется посредством институтов обращений граждан, а также поступления на государственную службу.

13 Саломатин А.А. Равный доступ при поступлении на муниципальную службу: конституционно-правовой аспект // Актуальные проблемы российского права. - 2017. - № 3. - С. 56 - 65.