

На правах рукописи

ЛИПЧАНСКАЯ Мария Александровна

**Участие граждан Российской Федерации
в управлении делами государства:
конституционно-правовое исследование**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Саратов
2012

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права
Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»

- Научный консультант:** доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
КОМКОВА Галина Николаевна
- Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор
ФАДЕЕВ Владимир Иванович
- доктор юридических наук, профессор
АСТАФИЧЕВ Павел Александрович
- доктор юридических наук, доцент
СИНЦОВ Глеб Владимирович
- Ведущая организация:** Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования «Уральская
государственная юридическая академия»

Защита состоится 16 февраля 2012 г. в 14.00 часов на заседании
объединенного диссертационного совета ДМ 212.243.16 при Федеральном
государственном бюджетном образовательном учреждении высшего
профессионального образования «Саратовский государственный университет
имени Н.Г. Чернышевского» по адресу: 410012, г. Саратов, ул. Астраханская,
83, корп. 12, ауд. 510.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале № 3 Зональной
научной библиотеки имени В. А. Артисевич ФГБОУ ВПО «Саратовский
государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»

Автореферат разослан « ___ » _____ 201__ года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Е.А. Крючкова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Конституция Российской Федерации, провозглашая Россию правовым демократическим государством, закрепила возможность участия граждан в управлении делами государства. Реализация гражданами конституционно гарантированной возможности участия в управлении государственными делами имеет большой потенциал для развития гражданского общества, обеспечения стабильности основ конституционного строя, повышения эффективности государственного управления и местного самоуправления. Участие в управлении делами государства обеспечивает включенность граждан в процесс институционализации органов государственной власти и местного самоуправления, вовлекает в управленческую, нормотворческую и судебную деятельность.

Контуры современного мира определяются характеристиками глобализации, в условиях которой особую актуальность приобретают, с одной стороны, интеграция в мировое экономическое, политическое и культурное пространство, приобщение к ценностям и институтам демократии, а с другой – сохранение устойчивого развития страны, консолидация территориального и правового пространства, реализация в полном объеме прав и свобод граждан, гарантированных Конституцией Российской Федерации. Именно эти факторы актуализируют необходимость проведения системного анализа международных стандартов участия граждан в управлении делами государства и выявления степени соответствия им действующего российского законодательства.

Признание исключительной роли гражданского общества в деле построения эффективного государства, народного представительства в качестве демократической конституционной ценности, осознание значимости участия граждан в управлении делами государства характерно для современных политико-правовых документов, определяющих вектор развития Российской Федерации на ближайшую перспективу. «...Наше общество должно спокойно, настойчиво и не откладывая на потом развивать институты демократии. <...> Для этого... нужно ...доверять все большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам...», – указывал еще в 2008 г. в Послании Федеральному Собранию Президент РФ Д.А. Медведев¹. Именно с этого периода проявляется тенденция институционализации и правовой формализации новых форм участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства и совершенствования традиционных институтов прямой демократии.

В Послании Президента РФ 2009 г. ориентиры демократизации общества сохранились: «...учёт мнений всех граждан России ... это обязанность демократического государства. Способность эту обязанность выполнять является главным критерием эффективности такого государства.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Рос. газ. 2008. 6 нояб.

<...> По-настоящему современным может считаться только общество, настроенное на непрерывное обновление, на постоянные эволюционные преобразования... демократических институтов...»². Эта идея прослеживается и в Послании 2010 г., доминирующей темой которого стала модернизация всех сфер государственной деятельности и общественной жизни современной России с акцентом на «новые стандарты в деятельности органов госуправления..., высокое качество работы судебной и правоохранительной системы, современные формы участия граждан в развитии своего города и села...»³.

Магистральным направлением развития современной российской демократии является совершенствование механизмов представительной демократии, которая трансформируется в модель, характеризующуюся значительной вовлеченностью граждан России в процесс выработки и принятия публично-властных решений. Однако, думается, что в перспективе демократия будет представлять не столько синтез форм прямой и представительной демократии, сколько совокупность различных стратегий вовлечения граждан в управление делами государства. Среди них прямой демократии будет принадлежать важное, но не основное место. Доминирующей стратегией вовлечения российских граждан в публично-властные отношения становится не принятие решений самими гражданами, а выработка решений с участием представителей гражданского общества, что характерно как для исполнительной, так и для законодательной, и судебной ветвей власти.

Конституционный принцип народовластия предопределил развитие разнообразных форм участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства на всех уровнях публичной власти, каждая из которых на практике имеет большую или меньшую степень эффективности влияния на принятие политических и управленческих решений. Следует признать, что современная конституционно-правовая институционализация новых форм участия граждан в управлении делами государства является объективной реальностью, обусловившей необходимость комплексного исследования не только традиционных форм участия граждан в управлении делами государства, но и перспектив вовлечения российских граждан в иные процессы, связанные с принятием и реализацией государственных решений.

Все эти обстоятельства свидетельствуют об актуальности и своевременности исследования в науке конституционного права сущности конституционной категории «участие граждан в управлении делами государства», а также проблем и перспектив конституционно-правового регулирования форм участия граждан Российской Федерации в управлении государственными делами, совокупности гарантий реализации данной конституционной возможности, обуславливают необходимость

² Рос. газ. 2009. 13 нояб.

³ Рос. газ. 2010. 1 дек.

комплексного изучения предложенной темы исследования, определяют его теоретическое и практическое значение.

Научная проблема диссертационного исследования обусловлена отсутствием в действующем российском законодательстве и доктрине конституционного права единого представления о сущности конституционной категории «участие граждан в управлении делами государства», ее содержательных характеристиках и механизмах обеспечения. Результатом решения поставленной научной проблемы являются выносимые на защиту выводы и положения, представляющие собой авторскую концепцию обеспечения демократических начал участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства современной России с позиции конституционного права.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в процессе реализации различных конституционно-правовых форм участия граждан в управлении делами государства.

Предметом исследования выступает конституционно-правовая регламентация участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства, выраженная в нормативном содержании Конституции РФ, федеральном и региональном законодательстве, доктрине конституционного права, правовых позициях Конституционного Суда РФ, а также комплекс проблем, связанных с правоприменительной практикой в данной сфере.

Цель диссертационного исследования состоит в комплексном системном теоретическом анализе сущности конституционной категории «участие в управлении делами государства»; выявлении тенденций развития традиционных и внедрения новых форм участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства; формулировании авторской концепции участия российских граждан в управлении делами государства современной России, а также выработке теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование конституционного законодательства в исследуемой сфере и обеспечение гарантий этого процесса.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих **задач**, отражающих логическую последовательность и структурность предпринятого исследования:

- осуществить комплексный системный анализ конституционной категории «участие в управлении делами государства», выявить ее сущность и содержание;
- проанализировать международные стандарты участия граждан в управлении делами государства и оценить их соотношение с отечественной моделью конституционного закрепления участия в управлении делами государства;
- определить понятие форм участия граждан в управлении делами государства и предложить их классификацию;

- осмыслить участие граждан в управлении делами государства во взаимосвязи с тенденциями развития гражданского общества;
- показать роль политических партий как институциональной формы участия граждан в федеральном законотворческом процессе;
- провести анализ форм демократического правотворчества, оценить качество их правового регулирования и эффективность правоприменительной практики;
- проанализировать проблемы и перспективы реализации правотворческой инициативы с позиции участия граждан в управлении делами государства;
- исследовать конституционно-правовое регулирование участия граждан в формировании органов исполнительной власти;
- раскрыть специфику прямого и опосредованного участия граждан в деятельности органов исполнительной власти;
- осуществить исследование деятельности общественных и экспертных советов при органах исполнительной власти с позиции участия граждан в управлении государственными делами;
- комплексно и системно проанализировать профессиональные и общественные формы участия граждан в отправлении правосудия и деятельности судебной власти;
- провести систематизацию и обобщение правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, касающихся участия граждан в управлении делами государства;
- осуществить критический анализ обеспечения политико-правовых и организационно-правовых гарантий участия граждан в формировании и деятельности органов публичной власти;
- определить тенденции развития и обосновать основные направления совершенствования правового регулирования участия граждан в управлении делами государства.

Методологическую основу диссертационного исследования составили апробированные общенаучные и специальные методы познания. Использовались теоретические положения диалектической философии, учение о взаимосвязи и взаимообусловленности социальных явлений.

Общенаучный диалектический метод позволил рассмотреть участие граждан в управлении делами государства с позиции инвариантной сущностной основы, дал возможность обосновать достоинства и недостатки различных форм участия граждан Российской Федерации в управлении государственными делами с учетом тенденций развития в России демократического правового государства, основанного на принципах транспарентности органов государственной власти и информатизации общества.

Всесторонний анализ познаваемых явлений государственно-правовой действительности предопределил необходимость изучения их в процессе развития и современного состояния. Использование таких методов формальной логики, как описание, сравнение, классификация, анализ

изучаемых явлений и синтез полученных результатов исследования позволило охарактеризовать формы участия граждан в управлении делами государства с позиции их конкретного нормативного содержания, выявить недостатки правового регулирования и сформулировать конкретные предложения по их устранению.

В процессе разработки различных аспектов темы широко использовались специальные методы научного познания: историко-юридический, сравнительно-правовой, системно-функциональный, формально-юридический, социологический и статистический, метод моделирования и другие методы познания. Применение указанных методов дало возможность исследовать объект во взаимосвязях и взаимозависимостях, выявить определенные тенденции, сделать обобщения и выводы.

Анализ участия граждан в управлении делами государства с точки зрения системно-структурного и функционального методов позволил сделать вывод о том, что совокупность форм такого участия является неотъемлемым свойством демократического правового государства, ориентированного на построение эффективного гражданского общества. Кроме того, этот метод обеспечил изучение участия граждан в управлении делами государства как системы, дал возможность выявить ее основные элементы, показать объективно существующую взаимосвязь между ними.

Достижению поставленной в диссертации цели способствовал и метод сравнительного правоведения. На его основе автором проанализирован значительный массив международных актов, регулирующих общественные отношения в сфере участия граждан в управлении делами государства, выделены общие и особенные положения отечественного и международного законодательства в данной сфере.

Полученный с помощью социологического метода эмпирический материал позволил обосновать некоторые конструктивные инновационные формы участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства; обусловил реализацию прогностической функции относительно социальных последствий принятия и реализации той или иной правовой нормы; способствовал определению механизмов согласования интересов различных социальных групп.

Не менее продуктивным в изучении такого сложного и многогранного явления, как участие граждан в управлении делами государства, является междисциплинарный метод, заключающийся в исследовании вопросов как с позиций различных юридических наук (теории права, конституционного, муниципального, административного), так и иных сфер гуманитарного знания. Концептуальные идеи политологии, социологии, государственного управления позволили проанализировать заявленную научную проблему с различных точек зрения и определить вектор конституционно-правового развития стратегии вовлечения граждан Российской Федерации в участие в управлении делами государства.

Степень научной разработанности проблемы. Многоуровневый характер участия граждан в управлении делами государства обусловил привлечение научной литературы по общей теории государства и права, социологии, философии, политологии, государственному управлению, юриспруденции.

Теоретическую и методологическую основу исследования составили научные труды известных теоретиков права таких, как С.С. Алексеев, С.Н. Братусь, А.М. Васильев, Л.И. Глухарева, Д.А. Керимов, С.Ф. Кечекьян, В.А. Кучинский, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лазарев, А.Б. Лисюткин, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, А.В. Малько, В.С. Нерсисянц, В.А. Ржевский, Ю.А. Тихомиров.

В ходе работы над диссертационным исследованием привлекались также труды специалистов в области административного права (Г.В. Атаманчука, Д. Н. Бахраха, К. С. Бельского, А. А. Гришковца, А.Б. Зеленцова, Н. М. Казанцева, В. А. Козбаненко, Е.Г. Крыловой, А.В. Сергеева, П. П. Сергуна, Ю.Н. Старилова, В. В. Черникова, К.В. Черкасова, С.Е. Чаннова, Ц.А. Ямпольской и др.); теории государственного управления (В.Б. Аверьянова, Г.В. Атаманчука, И.Н. Барцица, Ф. И. Шамхалова и др.).

Следует отметить, что проблемы народного представительства всегда привлекали внимание исследователей, представляющих различные отрасли научного знания. Весомый вклад в их изучение внесли видные отечественные ученые-конституционалисты: С.А.Авакьян, М.В.Баглай, Г.В.Барабашев, Н.А. Богданова, Н.В. Бутусова, Л.Д.Воеводин, Н.В. Витрук, В.В. Гошуляк, Т.Д. Зражевская, Г.С.Еськов, Д.Л.Златопольский, В.Т.Кабышев, А.И.Ким, Е.И.Козлова, В.Ф.Коток, Б.П.Кравцов, О.Е.Кутафин, А.И.Лепешкин, А.И. укьянов, В.О. Лучин, С.В. Нарутто, Л.А. Нудненко, Ж.И. Овсепян, В.В. Полянский, В.Е.Чиркин, К.Ф. Шеремет, Б.С. Эбзеев и др.

Современный период развития социально-экономических и политических отношений обусловил определенный рост публикаций монографического характера по отдельным вопросам народного представительства. Среди них труды П.А. Астафичева, В.М. Баранова, Н.С. Бондаря, Т.М. Бялкиной, И.Н. Гомерова, С.А. Глотова, И.В. Гранкина, И.В. Выдрина, Л.А. Гусевой, З.М. Зотовой, В.Н. Карташова, В.Н. Краснова, В.В. Лапаевой, Л.А. Нудненко, В.В. Пылина, а также в научных публикациях А.С. Автономова, Т.А. Анчуткиной, Н.В. Базанова, Н.А. Богдановой, Р.Ф. Васильева, Ю.А. Веденева, А.А. Вешнякова, В.М. Городецкого, В.В. Гошуляка, Ю.А. Дмитриева, С.Е. Заславского, А.В. Зиновьева, А.В. Иванченко, Е.А. Козловой, А.Н. Кокотова, Е.В. Колесникова, В.В. Комаровой, Г.Н. Комковой, В.О. Лучина, М.В. Малютина, В.В. Мамонова, С.В. Масленниковой, М.С. Матейковича, О.О. Миронова, С.Э. Несмеяновой, Л.А. Нудненко, Ж.И. Овсепян, В.И. Орловой, Н. Перегудова, А.Е. Постникова, М.В. Прохорова, Т.М. Пряхиной, В.И. Радченко, М.С. Саликова, С.Л. Сергевнина, В.Н. Синюкова, Г.В. Синцова, В.И. Фадеева, Т.Я. Хабриевой, Е.С. Шугриной.

Определенный вклад в разработку отдельных аспектов проблемы участия граждан в управлении делами государства внесли кандидатские диссертационные исследования М.Т. Уметова «Формы участия народных масс в управлении делами общества: (Система государственных форм представительной и непосредственной демократии)» (Москва, 1990); Ю. В. Романовой «Конституционное право гражданина Российской Федерации на участие в отправлении правосудия» (Челябинск, 2005), М. Т. Габдуалиева «Конституционное право гражданина на участие в управлении делами государства в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительный анализ» (Саратов, 2006); В. А. Смирновой «Конституционное право граждан на участие в отправлении правосудия» (Омск, 2006); С. А. Кондратьева «Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства» (Москва, 1999); М. В. Скрябиной «Реализация конституционного права граждан на обращения в органы публичной власти» (СПб, 2007); Д. Г. Лукина «Право законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ» (Казань, 2005); А.А. Гончарова «Реализация принципа народовластия в организации и деятельности судебной власти в России» (Белгород, 2008); Д. А. Савенкова «Конституционно-правовые основы суда с участием присяжных заседателей» (Москва, 2009); а также докторские диссертации Н. С. Бондаря «Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации» (Ростов-на-Дону, 1997); Л. А. Нудненко «Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики)» (Москва, 2001); В. В. Комаровой «Высшее непосредственное выражение власти народа в Российской Федерации: проблемы теории и практики» (Москва, 2006); П. А. Астафичева «Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования» (Москва, 2006); Г. В. Синцова «Современные конституционно-правовые модели института референдума в зарубежных странах» (Москва, 2009).

В контексте настоящего исследования особого внимания заслуживает докторская диссертация С.А. Широбокова «Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации» (Екатеринбург, 2011), в которой предпринята попытка решения ряда научных задач, в том числе: осуществлен анализ критериев и признаков, позволяющих сформулировать дефиницию правовых аспектов участия граждан в управлении делами государства; изучена динамика становления и развития конституционного правового регулирования этого явления, а также раскрыто содержание конституционного права на участие граждан в управлении делами государства, дана характеристика указанного права, выявлена его специфика, сформулирована структурная модель организационно-правовой формы данного конституционного права. Таким образом, автор сконцентрировал свое внимание на таком важном конституционном праве, как участие граждан в управлении делами

государства. Однако за пределами его исследования остался не только анализ форм участия граждан России в управлении делами государства, но и попытка определить с точки зрения конституционного права понятие «дела государства», соотношение категорий «управление делами государства» и «участие в управлении делами государства». Остались не исследованными формы участия российских граждан в формировании и деятельности различных органов государственной власти, гарантии участия граждан в управлении делами государства.

Не умаляя значимости накопленного теоретического опыта и признавая огромный вклад ученых в исследование отдельных аспектов заявленной проблематики, тем не менее следует отметить необходимость дальнейшего изучения вопросов участия граждан в управлении делами государства с позиции науки конституционного права, как комплексного системного явления. Народное представительство, участие граждан в отправлении правосудия, реализация активного и пассивного избирательного права – это лишь отдельные формы вовлечения российских граждан в процесс формализации и деятельности органов публичной власти, обеспечения конституционной возможности участия в управлении делами государства.

Политико-правовые трансформации последних лет, модернизация государственной власти и совершенствование управления, последовательное внедрение идей управляемой демократии, развитие партийной системы, реформа избирательного законодательства актуализируют потребность концептуального научного осмысления последовательного и эффективного вовлечения российских граждан в процесс участия в управлении делами государства.

Таким образом, недостаточная теоретическая разработанность и очевидность практической значимости рассматриваемой проблемы, научная новизна и объективная потребность в совершенствовании правового регулирования участия граждан в управлении делами государства определили выбор темы, а также цель и задачи диссертационного исследования.

Теоретическая основа исследования представлена современными достижениями науки конституционного права, а также результатами изысканий в области общей теории права, муниципального и административного права, политологии, менеджмента, теории государственного управления, посвященных проблемам сущности и содержания процесса управления, различным аспектам участия граждан в его осуществлении.

Нормативно-правовую основу исследования составили Конституция Российской Федерации 1993 г., международные правовые акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы, подзаконные акты федерального уровня, законодательство субъектов Российской Федерации, другие нормативные материалы, а также проекты федеральных законов по проблемам участия граждан в управлении делами государства.

В качестве эмпирического материала в работе использовались постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, судебные решения Верховного Суда Российской Федерации, решения иных судебных органов. Проанализирована информация, содержащаяся в стенограммах заседаний и совещаний государственных органов, рекомендациях экспертов, записях Интернет-конференций, а также в официальных статистических документах.

Научная новизна работы заключается в комплексном монографическом исследовании участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства, а также в разработке авторской концепции обеспечения демократических основ участия российских граждан в управлении делами государства с позиции науки конституционного права.

Впервые в рамках диссертационного исследования осуществлен комплексный научный теоретико-правовой анализ конституционной категории «дела государства»; с помощью системного и функционального методов изучено соотношение таких конституционных конструкций, как «управление делами государства» и «участие в управлении делами государства».

В контексте потребностей юридического знания и с учетом общефилософского значения понятия «форма» в диссертации сформулировано определение форм участия граждан в управлении делами государства и предложена их классификация. Следуя логике предложенной классификации, в диссертационной работе выявлены проблемы правовой регламентации форм участия граждан в управлении делами государства в сфере исполнительной власти, нормотворчества и отправления правосудия, разработаны основные направления совершенствования процедур вовлечения российских граждан в процесс участия в управлении государственными делами.

Впервые особое внимание уделяется исследованию конституционно-правовых гарантий участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства в условиях преобразования политико-правовой системы России, ориентирования на антикоррупционную деятельность во всех сферах государственного управления.

Существенную новизну работы составляют предложения по совершенствованию Конституции РФ и российского законодательства в сфере регулирования отношений в процессе участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства.

В результате проведенного исследования **на защиту выносятся следующие положения**, отражающие авторское понимание проблем и перспектив участия граждан в управлении делами государства в современных условиях:

1. Комплексный системный анализ нормативных правовых актов и юридической литературы, содержащих логико-правовую конструкцию «участие граждан в управлении делами государства», позволил сформулировать определение дел государства, под которыми предложено

понимать сферы деятельности (или пределы юрисдикции) конкретного государства, связанные с удовлетворением интересов и потребностей, как отдельных социальных групп, так и всего общества в целом, и находящие практическое выражение в функциях государства.

Дела государства пересекаются с функциями государства, взаимосвязаны с ними и взаимообусловлены, однако не тождественны им: дела государства указывают на сферы деятельности государства, а функции выступают направлениями этой деятельности. Иными словами, дела государства – это статика, а функции государства – динамика.

В связи с этим предложено разграничивать как в законодательстве, так и в правовой науке смежные, но не тождественные термины: «управление делами государства» и «государственное управление». Управленческий процесс в масштабах всех государственно-властных структур целесообразно обозначать как «управление делами государства», в рамках исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти – государственное управление.

2. С точки зрения системного подхода, гарантированная Конституцией Российской Федерации возможность участия российских граждан в управлении делами государства представляет собой совокупность находящихся в правовом поле форм воздействия граждан на осуществление общегосударственных дел, являющуюся составной частью метасистемы более высокого уровня – управления делами государства. При этом в диссертации обоснован вывод, согласно которому общим признаком форм участия граждан в управлении делами государства является наличие, так называемого «социального эффекта», заключающегося в наступлении изменений, более или менее значимых для социума в целом и представляющего собой отличительное свойство конституционных прав, обеспечивающих участие граждан в управлении делами государства.

Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства предусматривает множество форм реализации, перечень которых не является и не может являться закрытым. Некоторые из этих форм представляют собой самостоятельные конституционные права, другие – права, прямо не указанные в Конституции РФ, но закрепленные в федеральном законодательстве. Ряд форм участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства не закреплен на федеральном уровне, - например, народная правотворческая инициатива, отзыв депутата, публичные слушания, а некоторые вообще не регламентированы действующим законодательством (лоббизм, публичное обсуждение проектов федеральных законов, гражданские форумы и др.).

3. В диссертации предложены различные основания классификации форм участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства.

Наиболее важной является классификация форм участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства на непосредственные и опосредованные, выражением которых является,

соответственно, прямая и представительная демократия. При этом непосредственные формы участия граждан в управлении делами государства не могут быть отождествлены с формами непосредственной демократии. Опосредованные же формы участия граждан в управлении делами государства напрямую связаны с понятием представительной демократии, хотя и не тождественны ей.

Помимо этого, формы участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства предлагается классифицировать по следующим основаниям:

- в зависимости от сферы применения формы участия граждан в управлении делами государства можно разделить на формы, реализуемые в области правотворчества; в сфере исполнительной власти; в сфере отправления правосудия;

- исходя из стадий управленческого процесса возможно участие граждан в формировании органов публичной власти, деятельности этих органов и при осуществлении общественного контроля за их деятельностью;

- по субъектам применения можно выделить коллективные и индивидуальные формы участия граждан в управлении делами государства;

- в зависимости от способа применения формы участия граждан в управлении делами государства могут быть прямыми и опосредованными;

- исходя из уровня нормативного закрепления - конституционные, законодательно-определенные и не имеющие нормативного закрепления формы участия граждан в управлении делами государства;

- с точки зрения субъективных поведенческих факторов различают добровольное и принудительное участие. Добровольные формы основаны на правосознании социально-активного и законопослушного гражданина и выражаются, к примеру, в голосовании на выборах, создании политических партий, организации митингов и др. Принудительные формы (в советской политической реальности их аналогом являлось мобилизационное участие) предполагают исключительно внешнее проявление политической активности без соответствующей субъективной оценки;

- в зависимости от интенсивности и последовательности можно выделить регулярные и иррегулярные формы участия граждан в управлении делами государства. Регулярные формы предполагают системное, постоянное выражение собственной воли; иррегулярные - охватывают разовые, эпизодические действия граждан (например, забастовки, митинги и т.д.);

- в соответствии с критерием содержательной направленности участия граждан в управлении делами государства можно выделить легитимирующие и протестные формы. В первом случае активность субъектов гражданского общества направлена на поддержку деятельности государственных институтов, признание их субъектного состава, принятых решений и т.д. Во втором - предполагается негативная реакция субъектов на сложившуюся в обществе политическую, экономическую, иную ситуацию или конкретные действия государственных органов и их должностных лиц.

4. Отсутствие единого кодифицированного акта на международном уровне, определяющего порядок организации и проведения выборов в органы публичной власти не препятствует постепенному формированию международных избирательных стандартов. В процессе продолжающихся политико-правовых реформ, всесторонней модернизации, российская избирательная система, ассимилировав международные избирательные стандарты, учитывает императивные установления, содержащиеся в универсальных международных документах. Российское избирательное законодательство, хотя и вводит дополнительные ограничения пассивного избирательного права для российских граждан, в целом отражает основные закономерности демократического развития государств в условиях глобализации.

В целях совершенствования российского законодательства с позиции обеспечения возможности участия граждан Российской Федерации в формировании органов публичной власти предлагается дополнить главу 1 «Общие положения» Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» принципами своевременности и достоверности информированности субъектов избирательного процесса.

5. Особое пространство гражданского общества составляют отношения, возникающие в связи с удовлетворением общественно-политических интересов, реализацией политических прав и свобод через участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства посредством различных институциональных форм. В условиях формирования многополярного взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти актуализируется необходимость вовлечения граждан Российской Федерации в процесс участия в управлении делами государства. В работе доказана перспективность использования таких форм участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства, как предложения граждан в ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию; публичные обсуждения проектов федеральных конституционных и федеральных законов с применением Интернет-технологий; общественная экспертиза деятельности государственных и муниципальных органов; проведение гражданских форумов, общенародных и региональных праймериз.

6. В диссертации предложено рассматривать управление государством как сложную систему, в которой в качестве управляемого объекта выступает общество, а управляющим объектом являются органы власти. Основой саморазвития и саморегулирования сложных систем является наличие обратной связи, позволяющей управляющему объекту получать информацию о возможных или реальных отклонениях управляемого объекта от желательного состояния и вовремя вносить изменения в процесс управления. Применительно к отношениям в сфере управления делами государства элементом обратной связи выступает, в частности, конституционная ответственность управляющих субъектов. Исходя из этого, предложено

реализовать обозначенную зависимость через укрепление института отзыва должностного лица, инициируемого населением на основе особой разновидности обращений - коллективного обращения граждан Российской Федерации как выражение недоверия публичному должностному лицу, характеристики которого приведены в работе.

Научно обосновано существование особой категории должностных лиц – публичных должностных лиц органов исполнительной власти. Предложенный в диссертации механизм обратной связи, выражающийся в инициации населением процедуры отзыва высшего должностного лица субъекта РФ, используется в отношении именно этой категории должностных лиц.

7. Тенденции развития гражданского общества и осознание необходимости участия граждан в управлении делами государства в том числе в сфере законотворчества, дают основания полагать, что публичное обсуждение и общественная экспертиза законопроектов – потенциальные формы реализации конституционной возможности участия граждан в управлении делами государства.

Публичное обсуждение законопроектов как формы участия граждан в управлении делами государства не закреплено ни в Конституции Российской Федерации, ни в действующем отечественном законодательстве. В связи с этим предложены авторский проект федерального закона «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и проектов федеральных законов в Российской Федерации» и пояснительная записка к нему.

8. Общественную экспертизу можно определить как механизм социального публичного контроля, форму участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства в сфере законотворческой деятельности в целях формирования экспертного заключения, препятствующего принятию некомпетентных управленческих решений, учитывающего и выражающего консолидированное мнение граждан по актуальным вопросам государственной социально-экономической политики.

Проблема институционализации общественной экспертизы как формы участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства в сфере законотворчества носит формальный (нормативный) и фактический характер. В целях формального (нормативного) совершенствования предлагается внести изменения и дополнения в Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», касающиеся обязанности органа государственной власти или местного самоуправления, которому направлены замечания Общественной палаты РФ, в случае несогласия письменно мотивировать отказ.

Предлагается дополнить Положение о порядке проведения общественной экспертизы, утвержденное Общественной палатой Российской Федерации, нормами о системности обработки информации и установления четкой взаимосвязи экспертов с органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также закрепить обязательность

информирования населения России о результатах проводимых общественных экспертиз, итогах учета мнения экспертов при принятии конкретного нормативного правового акта.

9. Формирование информационного общества, подразумевающего преобладание информационных ресурсов над всеми остальными, в значительной степени влияет не только на взаимоотношения личности и общества, но и на взаимодействие гражданина и государства, выражающееся, в том числе, в участии граждан в управлении делами государства. В связи с этим аргументируется целесообразность использования в процессе реализации различных форм участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства информационных технологий, способных сделать этот процесс более открытым, масштабным, массовым, оперативным, при необходимости персонифицированным.

В частности, доказывается необходимость нормативной регламентации участия граждан Российской Федерации в Интернет-обсуждении проектов федеральных законов. При этом обосновывается целесообразность вовлечения Общественной палаты РФ в качестве координатора в процесс общественного обсуждения законопроектов, в связи с чем, предложено дополнить ее основные функции следующими: а) осуществление аналитической обработки поступающих предложений и замечаний не только от экспертного сообщества, но и от граждан Российской Федерации по различным информационным каналам; б) обеспечение информационного сопровождения процесса общественного обсуждения проектов федеральных законов; в) организация информационного сопровождения результата публичного обсуждения законопроектов; г) создание единого информационного пространства доступа общественности к обсуждаемым законопроектам и поступающим предложениям, замечаниям, комментариям.

10. Доказывается целесообразность законодательного закрепления такой формы участия граждан в управлении делами государства в сфере правотворчества, как законодательное предложение, инициируемое на любом уровне публичной власти. В этих целях предложено внести изменение в статью 104 Конституции РФ, включив в круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, граждан Российской Федерации.

Более детальную регламентацию указанная конституционная норма должна получить в федеральном законе «О законодательной (правотворческой) инициативе граждан Российской Федерации». В нем необходимо четко разграничить такие формы участия граждан в управлении делами государства в сфере нормотворчества, как «предложение», поступающие в порядке реализации гражданами положений Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан», «правотворческое предложение», «правотворческая инициатива граждан», «петиция». В диссертационной работе обосновываются концептуальные положения о разграничении данных понятий.

11. Гарантированная в статье 32 Конституции Российской Федерации возможность участия российских граждан в управлении делами государства

находит свое выражение не только в процессе формирования, но и непосредственного функционирования органов исполнительной власти.

Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства в сфере исполнительной власти заключается, прежде всего, в их воздействии на принятие управленческих решений. При этом воздействие на принятие управленческих решений в сфере исполнительной власти должно пониматься предельно широко и может включать в себя три уровня компетентности:

- непосредственное принятие решений гражданами в сфере исполнительной власти (при реализации профессиональной формы участия в деятельности органов исполнительной власти в качестве лиц, замещающих государственные должности);

- участие в принятии решений в сфере исполнительной власти (при реализации профессиональной формы участия в деятельности органов исполнительной власти в качестве государственных гражданских служащих; в случае участия граждан в общественных, экспертных, консультативных органах);

- влияние граждан на принятие решений в сфере исполнительной власти иными лицами (при реализации такой формы участия в управлении делами государства, как обращение в органы государственной власти, местного самоуправления и к их должностным лицам; участие в организации и проведении публичных мероприятий).

12. Участие граждан в управлении делами государства в сфере деятельности исполнительной власти может осуществляться как прямым, так и опосредованным способом.

Прямое участие в управлении делами государства достигается путем непосредственного вовлечения граждан Российской Федерации в деятельность органов исполнительной власти при замещении государственных должностей и должностей государственной службы. Этот процесс представляет собой профессиональную форму реализации конституционной возможности участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства.

Опосредованное участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства в сфере деятельности исполнительной власти реализуется преимущественно путем обращений в органы исполнительной власти и к государственным должностным лицам. При этом воздействие на принятие управленческих решений в сфере исполнительной власти различно, в зависимости от видов обращений. Путем подачи заявлений и жалоб в органы государственной исполнительной власти и к государственным должностным лицам граждане имеют реальную возможность влиять на управление делами государства в опосредованной форме. При внесении предложений воздействие на управленческую деятельность со стороны граждан факультативно и обусловлено субъективным усмотрением уполномоченных лиц.

13. Важной формой участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства в сфере исполнительной власти является участие в деятельности экспертных и общественных советов. Деятельность в качестве членов экспертных органов возможна при условии достижения высокого профессионального статуса, то есть лицо должно быть признано в профессиональном, научном или ином социально значимом сообществе. Следовательно, участие граждан в экспертных органах при органах исполнительной власти федерального уровня ограничено высоким профессиональным статусом и может быть признано многоступенчатым.

Основная цель деятельности общественных советов – достижение необходимой концентрации усилий государства и общества главным образом на решении задач по формированию и управлению модернизационными и инновационными процессами, обеспечение общественного контроля эффективности их реализации. В целях осуществления четкого регулирования организации и деятельности общественных советов, придания их деятельности системного характера представляется целесообразным принятие Федерального закона «Об общественных советах при федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации». В нем необходимо зафиксировать процедуру ротации членов общественных советов, порядок и принципы их формирования.

14. Совершенствование форм участия граждан в управлении делами государства в сфере судебной власти обуславливает необходимость разграничения следующих юридических конструкций: «участие граждан в отправлении правосудия» и «участие граждан в организации судебной власти». Участие граждан в деятельности судебной власти отражает косвенное участие в отправлении правосудия и направлено на вовлечение российских граждан в процесс формирования и деятельности судебных органов.

Участие граждан в работе квалификационных коллегий судей можно рассматривать как косвенную форму участия российских граждан в отправлении правосудия, как участие в деятельности судебной власти, поскольку при этом граждане напрямую не влияют на судебное решение, а лишь принимают участие в формировании судейского корпуса, то есть опосредованно влияют на принимаемые решения.

15. Представляется целесообразным ужесточить и конкретизировать требования к кандидатам на судейские должности в части наличия юридического образования. Предлагается формирование Федерального Реестра кандидатов на должности судей федеральных судов. Первой ступенью для включения в Реестр кандидатов на должности судей федеральных судов должен стать установленный критерий оценок по базовым вузовским дисциплинам, вторая ступень – это защита кандидатской диссертации по профилю судейской работы.

16. В диссертации показана важная роль организационно-правовых гарантий участия граждан Российской Федерации в управлении делами

государства. В большей степени данная система гарантий представлена в сфере исполнительной власти, что связано со специфическими чертами этой ветви государственной власти.

В работе аргументировано доказано, что существующая система замещения должностей государственной службы далека от совершенства, прежде всего, потому, что конкурс является основным способом формирования кадрового состава государственных органов только на государственной гражданской службе. В диссертации сформулированы конкретные предложения по совершенствованию процедуры поступления граждан Российской Федерации на государственную службу, в частности:

- введение конкурсного отбора на государственной военной и государственной правоохранительной службе в качестве приоритетного способа замещения соответствующих должностей;

- значительное сокращение перечня случаев, когда конкурс для замещения вакантной должности государственной гражданской службы может не проводиться;

- изменение порядка формирования конкурсной комиссии на государственной гражданской службе.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в обосновании комплексного подхода к проблеме изучения и совершенствования участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства.

Теоретическая значимость работы определяется научным обоснованием положений, не нашедших достаточного отражения в конституционно-правовой доктрине, в действующих нормативных правовых актах и практике деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Предложенные в исследовании теоретические выводы и обобщения могут быть использованы для дальнейшего теоретического изучения проблем участия граждан в управления делами государства, а также в публикациях учебного характера по курсу конституционного права России.

Практическая значимость исследования состоит в разработке и обосновании предложений, направленных на совершенствование правовой регламентации участия граждан в управлении делами государства. Изложенные в диссертации положения найдут применение как в правотворческой деятельности, так и в практике правоприменительных органов, а также в учебном процессе юридических вузов при преподавании конституционного права России, ряда спецкурсов, ориентированных на изучение основных прав и свобод человека.

Автором обоснована необходимость новой редакции ст. 104 Конституции РФ, сформулированы предложения по внесению изменений и дополнений в федеральные законы (от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации»; от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). Разработаны проекты Федерального закона «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и проектов федеральных законов в Российской Федерации» и Концепции государственной политики в сфере участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства, которые прошли экспертизу в Центре законотворческой инициативы при Институте законотворчества ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» и направлены в комитет по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Автором подготовлены и направлены в Аппарат Правительства РФ предложения по совершенствованию нормотворческого процесса в части привлечения к разработке законопроектов научного юридического сообщества и заинтересованных российских граждан (получен ответ из Министерства юстиции РФ от 13 мая 2011 г. № 17/30424-ДК).

Отдельные концептуальные положения диссертации могут быть полезны при разработке основополагающих направлений политико-правовых преобразований современного государственного строительства, оптимизации организации и повышения эффективности функционирования федеральных, региональных и муниципальных органов власти.

Апробация результатов исследования осуществлена по следующим направлениям:

— ключевые положения работы опубликованы в семи монографиях, включая работы в соавторстве, и излагались *на международных научно-практических конференциях*: «Права человека: пути их реализации» (Саратов, 1998); «Конституция Российской Федерации и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции развития (к 10-летию Конституции России)» (Саратов, 2003); «Управление социальными, экономическими и политическими процессами в регионах» (Екатеринбург, 2004); «Теория и практика государственного управления» (Словацкая Республика, Кошицы, 2004); «Инновации в местном самоуправлении: Юг России в контексте европейского и национального опыта» (Ростов-на-Дону, 2005); «Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы» (Москва, 2005); «Гражданин и власть: аспекты конституционного права» (Словацкая Республика, Кошицы, 2006); «Подготовка руководящих кадров в условиях глобализации» (Узбекистан, Ташкент, 2006); «Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения» (Москва, 2007); «Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности» (Саратов, 2008), «Политико-правовые приоритеты социально-экономического развития России» (Саратов, 2008); «Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации» (Москва, 2008), «Политико-правовые проблемы взаимодействия власти и бизнеса в условиях кризиса» (Саратов, 2009), «Государство и право: вызовы XXI века» (Кутафинские чтения) (Москва, 2009); «Проблемы ответственности в

современном праве» (Москва, 2009); «Проблемы конституционного и муниципального строительства на современном этапе: опыт России и зарубежных стран» (Москва, 2010); «Политико-правовые технологии взаимодействия власти, общества и бизнеса в регионах» (Саратов, 2010), «Политико-правовые технологии взаимодействия власти, общества и бизнеса: опыт России и зарубежных стран» (Саратов, 2011), *на Международном конституционном форуме «Конституционный принцип справедливости: проблемы реализации»* (Саратов, 2009); *международном научно-практическом семинаре «Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития»* (Барнаул, 2004); *на всероссийских научно-практических конференциях «Местное самоуправление и этнические конфликты»* (Саратов, 1998); «XXI век. Россия: выбор пути» (Саратов, 1999); «Становление институтов гражданского общества в Саратовской области (1989-1999)» (Саратов, 2000); «Развитие местной демократии и самоуправления в субъекте Российской Федерации» (Пенза, 2001); «Совершенствование российского законодательства в условиях социально-экономического развития России» (Калуга, 2004); «Современное состояние и тенденции российского законодательства в условиях преемственности государственно-правового развития России» (Балаково, 2008); «Современная юридическая наука и правоприменение» (Саратов, 2009, 2011) и др.;

— основные выводы и практические рекомендации обсуждались на Международном конституционном форуме «Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России» (Саратов, 2010);

— отдельные положения диссертационной работы апробировались в ходе стажировки российских специалистов в Германии, Бельгии, Франции в 2004 г. в рамках реализации международного научного проекта «Модернизация местных администраций» ТЕМПУС–ТАСИС (2001–2004);

— результаты научной работы были использованы при разработке методических рекомендаций по внедрению инновационных методов проведения конкурса и аттестации государственных гражданских служащих на государственной службе Саратовской области (2003-2004) – федеральное научное исследование, финансируемое за счет бюджетных средств;

— основные положения исследования использовались автором при участии в научно-исследовательской работе, в том числе в ходе реализации фундаментальных научных исследований «Региональная кадровая политика в Приволжском федеральном округе и механизм ее реализации: формирование кадрового потенциала» (по заказу РАГС при Президенте РФ, 2001-2002); «Правовое регулирование разграничения полномочий между тремя уровнями власти в Приволжском федеральном округе, (по заказу РАГС при Президенте РФ, 2003); «Защита равноправия в решениях Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда РФ: сравнительно-правовой аспект» (проект Фонда Сороса, 2003); «Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в субъектах РФ» (по заказу РАГС при Президенте

РФ, 2004); «Взаимодействие гражданского общества и государства в условиях реформ» (по заказу РАГС при Президенте РФ, 2004); «Толерантность и межэтнические отношения в России» (проект под патронатом Совета Европы, 2004); «Реализация конституционной политики в сфере модернизации федеративных отношений» (РГНФ, 2010);

— некоторые аспекты диссертационного исследования были применены в процессе подготовки ряда прикладных научных исследований: «Становление институтов местного самоуправления в посткоммунистическом обществе (проект Фонда Евразия, 2000-2001); «Внедрение в процесс подготовки управленческих кадров активных методов обучения, (проект Фонда Евразия, 2001-2002); «Проведение экспериментов и осуществление пилотных проектов по применению новых подходов к организации федеральной государственной службы и обеспечению деятельности федеральных государственных служащих Саратовской области» в рамках реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (по заказу Министерства экономического развития и торговли, 2003–2005);

— результаты исследования использовались диссертантом в процессе нормотворчества при участии в качестве модератора Центра законотворческой инициативы, созданного при Институте законотворчества ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»;

– практические рекомендации высказывались в процессе участия автора в заседаниях рабочей группы по реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на территории Саратовской области (состав комиссии утвержден Распоряжением Губернатора Саратовской области от 12 мая 2005 г. № 292-р);

— некоторые практические рекомендации высказывались и применялись в ходе деятельности конкурсной и аттестационной комиссий Аппарата Губернатора области, управления кадров и кадровой политики Правительства Саратовской области, Саратовской областной Думы, в которых автор являлся независимым экспертом (2005-2007);

— диссертационные суждения и обобщения, сформулированные в работе рекомендации использовались автором в процессе преподавания дисциплины «Конституционное право России» студентам специальности (направления) «Юриспруденция» ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; дисциплины «Участие граждан России в управлении делами государства. Реализация местного самоуправления в Российской Федерации» по магистерской программе «Конституционное право, муниципальное право» в ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»;

— основные положения и выводы диссертации докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»;

— основные положения диссертации изложены в 100 публикациях автора по теме диссертационной работы, в том числе в 7 монографиях, включая работы в соавторстве; 16 статьях, опубликованных в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ. Общий объем научных публикаций – 120,3 п.л.

Структура диссертационного исследования. Структура диссертации обусловлена поставленными целью, задачами, логикой изложения и состоит из введения, пяти глав, включающих шестнадцать параграфов, заключения, библиографического списка. В приложении приведены предлагаемые автором проекты федерального закона «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и проектов федеральных законов в Российской Федерации» и Концепции государственной политики в сфере участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяется научная проблема, предмет, объект, цель и задачи работы, указываются методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы исследования, выделена ее научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулированы основные положения, выносимые на защиту, приведены сведения об апробации результатов исследования и структуре работы.

Глава 1 **«Участие граждан в управлении делами государства: теоретико-правовой аспект»** посвящена осмыслению сущности понятия «участие граждан в управлении делами государства» с позиции науки конституционного права, выявлению конституционных и иных форм участия российских граждан в управлении делами государства, их классификации. На основе сформулированных теоретических выводов анализируются современные международные стандарты участия граждан в управлении делами государства, их имплементация в отечественное законодательство, оценивается роль и значение участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства для эффективного функционирования гражданского общества в современной России.

В параграфе 1.1 *«Понятие и содержание конституционной категории «участие граждан в управлении делами государства»* рассмотрены конституционно-правовая природа и содержание указанной категории. Как показал проведенный анализ, конституционно-правовое понятие «дела государства» является абсолютно неисследованным в отечественной науке конституционного права и крайне редко используется в нормативных правовых актах различного уровня. Как правило, понятие «дела государства» используется в качестве противопоставления неким негосударственным делам. Так, в международно-правовых документах упоминается о невмешательстве во внутренние дела государства, которые рассматриваются

как сферы исключительного влияния конкретного государства; в национальных правовых актах категория «дела государства» используется для их отграничения от сфер деятельности общественных организаций, в частности религиозных.

Вместе с тем, хотя понятие «дела государства» в нормативных документах нередко рассматривается в качестве объекта противопоставления неким негосударственным или общественным делам, диссертант отмечает, что четкую границу между этими категориями можно провести далеко не всегда. Разумеется, существует значительное количество областей, которые входят в сферу деятельности как государства, так и гражданского общества. Иного в демократическом правовом государстве и быть не может: дела государства в целом проистекают от потребностей общества, поэтому оно должно иметь возможность не только контролировать властные структуры, но и само участвовать в реализации этих дел.

При анализе соотношения дел государства и его функций автор доказывает, что государственные функции детерминированы делами государства. Следовательно, если дела государства – это сферы его деятельности, то функции – направления деятельности. Иными словами, дела государства – это статика, а функции государства – это динамика. В соответствии с этим выводом диссертантом формулируется определение дел государства как сфер деятельности, в которых конкретное государство юридически компетентно, причем проводится разграничение содержания правовых конструкций «дела государства» и «местные дела». Доказывается, что указанные конструкции соотносятся как целое и часть, и, соответственно, участие в осуществлении местного самоуправления представляет собой форму участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства. Таким образом, местные дела являются составной частью дел государства, участие в управлении которыми согласно Конституции РФ принимают граждане Российской Федерации.

Автором обосновывается, что сущность участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства принципиально отличается от собственно управления. Для того чтобы понять, как соотносятся понятия «управление делами государства» и «участие в управлении делами государства» применяется системный подход к понятию управления делами государства как сложной системы.

Учитывая, что с позиции теории управления государство - сложная открытая система, обладающая свойствами целенаправленной адаптации к меняющимся условиям внешней и внутренней среды и способностью к самоуправлению, саморегуляции развития, участие российских граждан в управлении делами государства следует рассматривать как элемент этой системы. Участвуя в управлении делами государства, граждане воздействуют на всю систему в целом. В свою очередь, участие в управлении делами государства – это тоже система, так как оно может быть разделено на отдельные формы участия граждан в управлении делами государства.

Таким образом, участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства представляет собой систему находящихся в правовом поле форм воздействия граждан на решение общегосударственных дел, являющуюся составной частью метасистемы более высокого уровня – управления делами государства.

В параграфе 1.2. «*Международные стандарты участия граждан в управлении делами государства*» представлен концептуальный анализ международных стандартов участия граждан в управлении делами государства. Автор подчеркивает, что тенденции глобализации активизируют процессы экономической и культурной интеграции государств, определяют вектор происходящих в них политико-правовых трансформаций.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Международные стандарты не только отражают объективные закономерности государственно-правового и общественного развития, но и соответствующим образом ориентируют российскую теорию и практику правового регулирования в сфере участия граждан в управлении делами государства.

Формирование демократической политической культуры граждан и должностных лиц выступает необходимым условием эффективного участия граждан в управлении делами государства, поэтому особая роль в этом процессе принадлежит универсальным международным стандартам, анализ которых позволил прийти к следующим основным выводам:

- понятие участия граждан в управлении делами государства в соответствии с международными стандартами включает в себя преимущественно два правомочия - право избирать, быть избранным и право на равный доступ к государственной службе. Российская Конституция расширяет содержание участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства за счет участия в отправлении правосудия;

- специальные международные конвенции участие граждан в управлении делами государства трактуют в контексте ликвидации дискриминации во всех ее формах и обеспечения равноправия каждого человека перед законом;

- в некоторых международных конвенциях участие в управлении делами государства применительно к отдельным категориям населения закрепляется в косвенной форме. Вместе с тем международное сообщество в последнее время уделяет особое внимание такой категории населения, испытывающей средовые ограничения, как инвалиды. Например, Конвенция ООН о правах инвалидов от 13 декабря 2006 г. подробно регламентирует вопросы их участия в политической и общественной жизни.

Часть региональных (партикулярных) документов, принятых в рамках Совета Европы и касающихся вопросов участия граждан в управлении делами государства, носит для Российской Федерации рекомендательный характер, но в целом призвана способствовать повышению эффективности

форм и институтов демократии, созданию дополнительных гарантий участия граждан в управлении делами государства.

Документы, принятые в рамках Содружества Независимых Государств, в основном ориентированы на универсальные международные стандарты и демонстрируют узкий подход к пониманию участия граждан в управлении делами государства. Кроме того, для государств СНГ остается актуальной проблема противодействия экстремизму и предоставления национального правового режима всем гражданам СНГ за некоторыми изъятиями.

В параграфе 1.3 *«Понятие и классификация форм участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства»* предпринята попытка выделить основные формы участия российских граждан в управлении делами государства и определенным образом их систематизировать.

С учетом общеправового значения понятия «форма» и в контексте потребностей юридического знания диссертантом делается вывод о том, что формы участия граждан в управлении делами государства – это внешние, зримые способы реализации указанной конституционной возможности. Так, наиболее очевидной формой участия граждан в управлении делами государства являются выборы в органы государственной власти и местного самоуправления, посредством которых граждане делегируют в указанные органы своих представителей. Еще одна очевидная форма участия граждан в управлении делами государства – поступление на государственную службу.

Некоторые формы участия граждан в управлении делами государства прямо закреплены в Конституции Российской Федерации. Однако участие граждан Российской Федерации в управлении государством может быть реализовано во множестве иных форм, прямо не предусмотренных Конституцией Российской Федерации. В связи с тем, что перечень форм участия российских граждан в управлении государством не является и не может являться исчерпывающим, встает вопрос о разграничении прав, представляющих собой формы участия граждан в управлении делами государства, от иных прав граждан. Автор критерием подобного разграничения предлагает считать наличие так называемого «социального эффекта». Например, прямо указанные в Конституции Российской Федерации права, связанные с участием граждан в управлении делами государства (право избирать и быть избранными; право на равный доступ к государственной службе; право участвовать в отправлении правосудия и др.), как правило, при своей реализации оказывают двойственное воздействие. С одной стороны, они позволяют удовлетворить собственные потребности гражданина (получение какого-либо преимущества от избрания конкретного депутата; построение карьеры на государственной службе; получение денежного вознаграждения за исполнение функций присяжного заседателя и пр.). Вместе с тем все формы участия граждан в управлении делами государства при своем использовании оказывают общий «социальный эффект», заключающийся в изменениях, более или менее значимых для социума в целом (формируется представительный орган власти; происходит

ротация кадров на государственной службе; выносятся судебные решения по конкретному делу и т.д.).

В заключение автором предлагается классификация форм участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства по различным основаниям

В параграфе 1.4 *«Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства как условие функционирования гражданского общества в современной России»* последовательно и системно анализируются взаимозависимость и взаимообусловленность эффективного вовлечения граждан Российской Федерации в участие в управлении делами государства и развитие гражданского общества.

Отмечается, что участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства имеет серьезный потенциал для развития гражданского общества. Системное единство конституционных формул народовластия и участия российских граждан в управлении делами государства выражается в принципах взаимоотношений между демократическим государством, его гражданами и гражданским обществом. При этом характер взаимодействия общества и государства во многом детерминирован политической культурой общества, основывающейся на менталитете и политической активности конкретного гражданина.

Анализ ежегодных Посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2009 и 2010 гг. свидетельствует, что вектор социально-политического развития Российского государства направлен на модернизацию всех сфер государственного управления при активизации процесса участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства. Ориентирование государства на формирование диалога с институтами гражданского общества и отдельными гражданами в построении демократического правового государства актуализирует проблему повышения политико-правовой активности граждан.

Для решения этой задачи предлагается сфокусировать проводимые в Российской Федерации реформы на трех взаимосвязанных и взаимообусловленных магистральных направлениях. Первое - формирование, так называемого «среднего класса», который является опорой внутриполитической стабильности государства, фундаментом позитивного участия в управлении делами государства; второе – искоренение такого пагубного явления российской действительности, как коррупция, поскольку критерием формирования эффективной безбарьерной среды, обеспечивающей реальную возможность участия граждан в управлении делами государства, выступает среда, свободная от коррупции; третье - создание эффективного механизма правовой социализации, что реализуется не в последнюю очередь посредством внедрения инновационных форм привлечения российских граждан к участию в управлении государственными делами.

Современное гражданское общество характеризуется стремительным развитием общественных отношений, где доминирующее положение

занимают информационные технологии и инновационные знания. В связи с этим доказывается, что в целях его эффективного функционирования представляется целесообразным внедрение новых форм участия российских граждан в управлении делами государства, к числу которых отнесены: предложения граждан в ежегодные Послания Президента РФ Федеральному Собранию; публичные обсуждения проектов федеральных конституционных и федеральных законов с использованием Интернет-ресурсов; общественная экспертиза деятельности государственных и муниципальных органов; проведение гражданских форумов.

Глава 2 диссертационного исследования **«Особенности участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства в законодательной (представительной) власти»** отражает позицию автора в отношении проблем и перспектив правового регулирования традиционных и новых форм демократизации правотворческого процесса в современной России.

В рамках параграфа 2.1 *«Политические партии как институциональная форма участия граждан России в федеральном законодательном процессе»* выявляются структурные и функциональные взаимосвязи, особенности взаимодействия политических партий с органами государственной власти и должностными лицами в федеральном законодательном процессе с позиции обеспечения участия в законодательстве граждан Российской Федерации.

Парламент – единственный орган общенационального легитимного представительства – и партии как институт участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства находятся в тесном взаимодействии. Партии как институт гражданского общества и одновременно институт участия российских граждан в управлении делами государства призваны выявлять наиболее значимые интересы социально дифференцированного общества с целью их выражения и последовательного отстаивания в парламенте.

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 заключается 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.

Анализ федерального законодательства и подзаконных правовых актов свидетельствует о том, что политические партии широко вовлечены в процесс выработки и принятия решений на федеральном, региональном и местном уровнях. Политические партии выступают социально-политическим институтом не только структурирования законодательных (представительных) органов государственной власти, но и институтом, обеспечивающим эффективное функционирование парламента.

Участие политических партий в законодательном процессе – одна из форм легитимации государственной власти. Поскольку политические партии являются важным элементом демократического правового режима, законодатель создает условия участия в деятельности парламента оппозиционных партий и обеспечения интересов соответствующих групп электората. Это осуществляется двумя путями: обеспечением представительства «малых партий» в парламенте и участием политических партий, не представленных в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, в пленарных заседаниях этой палаты.

Проведенное исследование позволило сделать выводы о необходимости более детальной правовой регламентации деятельности политических партий по организации и проведению общественных обсуждений, форм взаимоотношений политических партий, их представителей с гражданами в режиме регулярного общения, не связанного с избирательными циклами.

В качестве одной из нелегалезованных в настоящее время форм участия граждан в управлении делами государства выступает лоббизм. Несмотря на то, что исторически в нашей стране лоббирование преимущественно рассматривается как отрицательное явление, связанное с негативными факторами, явлениями, процессами в сфере права, экономики, политики, необходимо, на взгляд диссертанта, принятие федерального закона о лоббизме, который позволит регламентировать отстаивание политическими партиями своих интересов в законодательном процессе и будет способствовать легализации фактически применяемых процедур.

Таким образом, конституционно-правовое развитие современной России характеризуется процессом правовой институционализации, повышением роли политических партий в условиях трансформации политико-правовой системы России, при этом политические партии выступают институциональной опосредованной формой участия граждан в законотворческом процессе.

В параграфе 2.2. *«Участие граждан Российской Федерации в обсуждении проектов нормативных правовых актов – одна из форм демократического правотворчества»* осуществлен анализ правового регулирования и правоприменительной практики участия российских граждан в нормотворческом процессе и сформулированы предположения по их совершенствованию.

Участие граждан в правотворческом процессе тесно взаимосвязано с практической реализацией одной из ключевых категорий современного российского конституционного права – народовластием, представляющим собой в настоящее время не столько совокупность форм и методов участия граждан в правотворческом процессе, сколько комплекс стратегий вовлечения населения в управление делами государства, в том числе в сфере законодательной (представительной) власти, основной функцией которой является принятие законов.

Непосредственное участие граждан Российской Федерации в нормотворческом процессе возможно в двух формах: через участие в публичных обсуждениях законопроектов и путем общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Сегодня всенародное обсуждение законопроектов как самостоятельный, законодательно зафиксированный институт участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации отсутствует. Отмечается, что принятый 9 февраля 2011 г. Указ Президента РФ № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» не свободен от ряда недостатков, которые последовательно перечисляются в диссертации. Поддерживая в целом инициативу Президента РФ о необходимости нормативной институционализации общественного обсуждения законопроектов, доказываемая целесообразность принятия федерального закона «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» и предлагается авторская концепция его проекта.

Автор констатирует, что в современных российских условиях недостаточность непосредственного участия граждан страны в публичных обсуждениях законопроектов в определенной степени компенсируется участием в проведении независимой общественной экспертизы проектов законов. В ходе анализа деятельности экспертных органов автор пришел к выводу, что экспертный и научный потенциал ученых, специалистов целесообразно использовать в законопроектной деятельности несколько иначе, чем только подготовка заключений на готовые законопроекты. Предлагается активнее использовать в нормотворчестве такой инструмент, как проведение открытого конкурса проектов федеральных конституционных и федеральных законов по наиболее важным вопросам развития гражданского общества, конституционных прав и свобод человека и гражданина. Открытый конкурс законопроектов позволит не только привлекать высококвалифицированных специалистов к подготовке проекта, персонифицировать проекты законов, устанавливая их авторство, но и будет способствовать созданию конкурентной среды между юридическими вузами страны, что позитивно скажется на качестве законопроектов и всей законопроектной деятельности.

В настоящее время ключевая роль в проведении общественной экспертизы законопроектов принадлежит Общественной палате Российской Федерации. Важным вопросом институционализации общественной экспертизы является ее формальная определенность и качественная фактическая составляющая.

Отправной точкой формализации любой процедуры выступает терминологическая точность. В отношении термина «общественная экспертиза» констатируется, что ни Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации», ни ее Регламент не содержат определения

этого термина. Исходя из этого, предлагается собственное определение общественной экспертизы нормативных правовых актов.

На основе проведенного исследования экспертной деятельности Общественной палаты Российской Федерации отмечается, что сегодня ее роль как площадки для публичного обсуждения проектов федеральных законов невысока. В связи с этим предлагается расширить существующий перечень функций Общественной палаты РФ, добавив в их число следующие функции в сфере координации процесса публичного обсуждения законопроектов:

- обеспечение аналитической обработки поступивших предложений и замечаний не только от экспертного сообщества, но и от граждан Российской Федерации по различным информационным каналам;
- организация информационного сопровождения процесса общественного обсуждения проектов федеральных законов;
- осуществление информационного сопровождения результата публичного обсуждения законопроектов;
- формирование единого информационного пространства доступа общественности к обсуждаемым законопроектам и поступающим предложениям, замечаниям, комментариям.

В параграфе 2.3 *«Институт правотворческой инициативы как форма участия российских граждан в управлении делами государства»* осуществлен концептуальный анализ содержания правотворческой инициативы граждан, ее соотношения с такими формами участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства, как референдум и обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления, выявлены проблемы правовой регламентации и реализации правотворческой инициативы на разных уровнях публичной власти.

Отмечается, что отсутствие федерального регулирования правотворческой инициативы открыло для субъектов Российской Федерации свободу законодательного усмотрения, а это, в свою очередь, привело к значительному разнообразию понятий данной формы участия российских граждан в региональном нормотворчестве, а также к неоднозначности в процедуре ее реализации. В законодательстве субъектов Российской Федерации используются, например, такие конструкции: «народная правотворческая инициатива» (Иркутская область)⁴, «гражданская законодательная инициатива» (Томская область)⁵, «народная инициатива» (Красноярский край)⁶, «гражданская инициатива» (Воронежская область)⁷,

⁴ О народной правотворческой инициативе: Закон Иркутской области от 18 июня 2010 г. № 45-ОЗ // Ведомости ЗС Иркутской области. 2010. № 21, т. 1.

⁵ О гражданской законодательной инициативе в Томской области (в ред. от 8 авг. 2011 г.): Закон Томской области от 12 февр. 2007 г. № 69-ОЗ // Томские новости. 2007. 15 февр, № 7. Собрание Законодательства Томской обл. 2011. № 8/1 (73). Ч. 1.

⁶ О краевой народной инициативе: Уставный закон Красноярского края от 26 марта 2009 г. № 8-3074 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2009. 6 апр. № 18 (314).

законодательная инициатива (граждан)» (Смоленская область⁸, Тамбовская область⁹). Примечательно, что некоторые субъекты Российской Федерации признали законы, регламентирующие возможность реализации народной правотворческой инициативы на региональном уровне, утратившими силу (Ярославская, Костромская области¹⁰). По этой причине автором высказывается необходимость разграничения таких понятий, как «народная» и «гражданская» инициатива, «правотворческая» и «законодательная» инициатива и описываются критерии их разграничения.

Реализация гражданской правотворческой инициативы возможна в определенных формах. В науке конституционного права доминирует точка зрения, согласно которой единственной формой осуществления правотворческой инициативы выступает внесение проекта нового правового акта или проекта правового акта о внесении изменений или дополнений в действующие правовые акты либо признании их утратившими силу, что отождествляет правотворческую инициативу с внесением проектов нормативных правовых актов. В работе обосновывается целесообразность законодательного закрепления такой формы участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства в сфере правотворчества, как законодательное предложение, инициируемое на любом уровне публичной власти.

Анализ теоретических моделей осуществления правотворческой инициативы привел к убеждению о целесообразности пересмотра концепции развития и реализации правотворческой инициативы в Российской Федерации. Предлагается внести изменения в ст. 104 Конституции Российской Федерации, дополнив ч. 1 словами: «...а также гражданам Российской Федерации в порядке, предусмотренном федеральным законом».

Сравнительный анализ правовой природы и нормативного содержания правотворческой инициативы граждан с такими формами участия российских граждан в управлении делами государства, как референдум и обращения в органы государственной власти и органы местного

⁷ О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области: Закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 85-ОЗ (в ред. от 28 апр. 2011 г.) // Собрание законодательства Воронежской области. 2007. № 6. Ст. 197; 2011. № 4. Ст. 86.

⁸ О порядке осуществления законодательной инициативы гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Смоленской области: Закон Смоленской области от 30 мая 2007 г. № 44-з // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2007. 2 июня. Ч. I. стр. 166.

⁹ О законодательной инициативе граждан в Тамбовской областной Думе: Закон Тамбовской области от 4 июля 2007 г. № 224-З (в ред. от 19 июля 2010 г.) // Тамбовская жизнь. 2007. 13 июня; 2010. 20 июля.

¹⁰ О порядке осуществления народной правотворческой инициативы: Закон Ярославской области от 7 февр. 2002 г. № 8-з // Губернские вести. 2002. 15 февр. № 11.; О порядке осуществления права законодательной инициативы в областной Думе, опубликования и вступления в действие законов Костромской области: Закон Костромской области от 1 апр. 1996 г. № 36 (в ред. от 3 февр. 1997 г.) // Северная правда. 1996. 16 апр.

самоуправления, позволил выявить их общие и специфические признаки. Отмечается, что в настоящее время происходит стирание четких граней между реализацией указанных форм участия граждан России в управлении делами государства. Например, перенесенной из процедуры проведения референдума в процесс реализации правотворческой инициативы можно считать закрепление в ряде муниципальных образований права граждан на агитацию, как в поддержку выдвигаемой инициативы, так и против нее. Однако, если определенные виды референдума выступают непосредственной формой участия граждан в сфере нормотворчества, то правотворческая инициатива, как правило, представляет собой косвенное участие граждан Российской Федерации в нормотворчестве.

Обращения граждан Российской Федерации в органы государственной власти и органы местного самоуправления и петиции выступают элементом и референдума, и правотворческой инициативы. Отмечается, что институт петиций имеет общие черты с институтом правотворческой инициативы, но не тождествен ему. Различие между ними выявляется в следующем: если предметом правотворческой инициативы является предложение о принятии правового акта, отмене или изменении ранее принятого правового акта, под которым подписалось установленное законом число граждан, обязательное для рассмотрения соответствующим органом, то предмет петиции значительно шире. Это могут быть жалобы на действия органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления; предложения о рассмотрении любого социально значимого вопроса; коллективное требование отчета должностного лица и т.п. Вместе с тем, если петиция, поданная гражданами, не влечет обязанности государственного органа или органа местного самоуправления рассмотреть предложение и принять по нему решение, то законодательная инициатива это, безусловно, предполагает. Автором приводятся дополнительные аргументы в пользу необходимости разграничения институтов петиций и обращений, в связи с чем, процедуру подачи петиции предлагается выделить в отдельное производство. Однако, по мнению диссертанта, отдельного федерального закона о петициях принимать нет серьезной необходимости, более логично включить регулирование процедуры подачи петиции отдельной главой в Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан».

Глава 3 «Конституционные основы участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства в сфере исполнительной власти» представляет собой комплексный анализ содержания, проблем и перспектив конституционно-правового регулирования участия граждан Российской Федерации в формировании и деятельности органов исполнительной власти в современный период.

В параграфе 3.1 *«Конституционно-правовое регулирование участия граждан Российской Федерации в формировании органов исполнительной власти»* рассматриваются проблемы и обозначаются перспективы конституционно-правовой регламентации участия российских граждан в

формировании органов исполнительной власти. Отмечается, что по мере укрепления «вертикали власти» в рамках административной реформы, в частности в результате отмены прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, степень влияния граждан России на формирование органов исполнительной власти существенно снизилась. Можно говорить о том, что отмена непосредственной формы участия граждан в выборах высшего должностного лица субъекта РФ повлекла повышение степени «косвенности» участия российских граждан в формировании органов исполнительной власти региона. Отчетливо наблюдаемым трендом последнего времени является снижение удельного веса прямой (непосредственной) формы участия граждан Российской Федерации в формировании органов исполнительной власти (в связи с уменьшением числа муниципальных образований, согласно уставу которых глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию) и, таким образом, постепенная ее замена опосредованной формой на всех уровнях управленческой иерархии.

Рассматривая управление государством как сложную систему, основой саморазвития и саморегулирования которой является наличие обратной связи, обосновывается мнение о том, что четко ориентированная «сверху вниз» вертикаль власти, выстраиваемая в рамках административной реформы, должна быть дополнена механизмом эффективной обратной связи. Для ее полноценного функционирования необходима трансляция мнения граждан, степени удовлетворенности работой главы региона на федеральный уровень. Автором предложено реализовать такую зависимость через укрепление института отзыва должностного лица, что может быть достигнуто введением процедуры инициации населением отзыва высшего должностного лица субъекта РФ. Характерными признаками предлагаемой процедуры, по мнению автора, является следующее:

- особая форма обращения граждан Российской Федерации – коллективное выражение недоверия публичному должностному лицу;
- в качестве основания для обращения выступает неудовлетворенность граждан работой высшего должностного лица субъекта РФ;
- обращение подается полномочному представителю Президента РФ в федеральном округе, который по результатам его рассмотрения может подать Президенту Российской Федерации представление на отрешение высшего должностного лица субъекта РФ от должности в связи с утратой доверия населения;
- определенный обязательный минимум подписей под коллективным обращением – в диапазоне от 0,2 до 2% от числа жителей субъекта Российской Федерации.

Данный вид обращений предлагается распространить на категорию публичных должностных лиц исполнительной власти, содержание которой подробно раскрывается в диссертации.

Обобщение суждений автора приводит к выводу о необходимости введения новой разновидности обращений граждан Российской Федерации, имеющей определенные характеристики:

а) обязательный минимум числа граждан, подписавшихся под обращением, выраженный в процентном отношении от числа граждан, проживающих на территории, находящейся в сфере ответственности должностного лица;

б) обоснованность обращения как условие его рассмотрения по существу;

в) в случае подтверждения изложенных в обращении оснований и положительного рассмотрения обращения инициируется процедура отрешения публичного должностного лица от должности в связи с выражением недоверия населением.

Таким образом, автором вносится предложение о целесообразности пересмотра концепции участия граждан в формировании органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В параграфе 3.2 *«Обеспечение прямого и опосредованного участия российских граждан в деятельности органов исполнительной власти»* детально анализируются формы участия граждан Российской Федерации в деятельности органов исполнительной власти. При выявлении сущности исполнительной власти констатируется, что она может пониматься в двух значениях: как система определенных органов и как управленческая деятельность. Следовательно, природа осуществления исполнительной власти обычно связана с принятием управленческих решений, в совокупности которых исполнительная власть и находит свое практическое выражение. Исходя из этого, автором делается вывод, что сущность участия граждан в управлении делами государства в сфере исполнительной власти основывается на возможности их влияния на принятие управленческих решений. В работе выделяются как прямые, так и косвенные способы воздействия граждан на принятие управленческих решений.

Непосредственное участие граждан в управлении делами государства в сфере исполнительной власти достигается в тех случаях, когда граждане на постоянной или временной основе входят в систему этой власти и становятся ее представителями. Современный механизм управления Российским государством предусматривает две основные возможности такого участия: замещение гражданами Российской Федерации должностей государственной службы и государственных должностей, относящихся к исполнительной власти.

Сущность прохождения государственным служащим государственной службы, а следовательно, и участия в управлении делами государства в этой сфере, заключается, прежде всего в исполнении служащим своих должностных обязанностей и реализации своих прав. Общие (базовые) права и обязанности государственных служащих закрепляются в различных законодательных актах, однако при замещении конкретной должности государственной службы служащие обычно приобретают дополнительные

права и обязанности, закрепляемые в нормативных актах и должностных инструкциях (должностных регламентах).

Помимо прохождения государственной службы, участие граждан в управлении делами государства в сфере исполнительной власти может осуществляться путем замещения государственных должностей. Автором обосновывается точка зрения, согласно которой выделение многих государственных должностей из системы государственной службы произведено искусственно. Практика показывает, что государственная служба и служба на государственных должностях нередко тесно пересекаются друг с другом, особенно в ситуациях, когда одно и то же лицо осуществляет их одновременно. В связи с этим, по мнению автора, в настоящее время выделение государственных должностей, относящихся к сфере исполнительной власти, из системы государственной службы является малообоснованным, нецелесообразным и порождающим сложности в правоприменении. Правильнее было бы приравнять членов Правительства Российской Федерации, а также некоторых других лиц, замещающих государственные должности (например, глав субъектов Российской Федерации), к государственным служащим, распространив на них таким образом законодательство о государственной службе.

Косвенное участие граждан в управлении делами государства в сфере исполнительной власти осуществляется в тех случаях, когда российские граждане своими действиями опосредованно влияют на принятие управленческих решений. Можно сказать так: при использовании прямых способов участия граждан в управлении делами государства в сфере исполнительной власти они воздействуют на систему государственного управления «изнутри». При использовании же косвенных способов реализуется внешнее по отношению к системе управления воздействие.

В параграфе 3.3 *«Общественные и экспертные советы при органах исполнительной власти как форма участия граждан Российской Федерации в управлении государственными делами»* анализируются вопросы формирования и функционирования общественных и экспертных органов с позиции вовлечения, места и роли в их деятельности граждан Российской Федерации.

Автором обосновано два магистральных направления участия российских граждан в управлении делами государства в сфере исполнительной власти: при формировании органов исполнительной власти и в процессе деятельности этих органов. При этом отмечается, что участие граждан в формировании и деятельности органов исполнительной власти может быть как опосредованным, так и непосредственным или прямым. Доказывается, что особой формой участия граждан в деятельности органов исполнительной власти выступает их деятельность в качестве членов экспертных и общественных органов, формируемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Процесс совершенствования государственного управления – перманентное состояние, и степень участия в нем граждан – один из

критериев современной модернизации российской государственности, поэтому эффективная деятельность совещательных и экспертных структур при органах исполнительной власти становится критериальным показателем демократизации управленческих процедур и степени вовлечения граждан России в процесс управления государством.

Отмечается, что участие граждан в деятельности органа исполнительной власти в качестве члена экспертного совета осуществляется опосредованно, через замещение государственной должности государственной службы, то есть путем реализации еще одной формы участия в управлении делами государства.

Важным институтом участия граждан в управлении делами государства являются общественные советы при федеральных и региональных органах исполнительной власти. Отмечается, что подобные структуры созданы не только на уровне Федерации и ее субъектов, но и в федеральных округах, где они зачастую выполняют роль координационных органов общественных структур субъектов Российской Федерации, расположенных на территории федерального округа.

Однако наличие множества различных экспертных и общественных органов не обеспечивает открытости информации об их деятельности, о принятых и реализуемых решениях, остаются закрытыми вопросы персонального членства в данных органах. В связи с этим аргументируется необходимость разработки Федерального закона «Об общественных советах при федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и законодательного закрепления порядка формирования общественных советов, процедуры ротации их членов. При этом следует предоставить официальную возможность открытого обсуждения населением деятельности и общественных советов, и их членов, как на заседаниях советов, так и в экспертном сообществе.

В главе 4 диссертационного исследования **«Участие граждан Российской Федерации в организации и деятельности судебной власти»** проведен комплексный конституционно-правовой анализ участия российских граждан в отправлении правосудия и деятельности судебной власти в условиях проведения современной судебной реформы в Российском государстве.

Параграф 4.1. *«Участие в отправлении правосудия как одна из форм участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства»* посвящен выявлению и анализу специфических характеристик такой формы участия российских граждан в управлении делами государства, как отправление правосудия.

В правовом государстве судебная власть является реальной основой государственности, институтом, обеспечивающим социальный мир, правопорядок и стабильность в стране. В свою очередь, демократическими условиями функционирования судебной власти становятся конституционные принципы, в том числе возможность граждан Российской Федерации участвовать в отправлении правосудия, посредством которой реализуется

гарантированная конституционная возможность участия российских граждан в управлении делами государства.

Конституция Российской Федерации гарантирует участие в отправлении правосудия, закрепляя при этом только одну форму такого участия - в качестве присяжных заседателей. При этом данная форма закрепляется не в связи с участием граждан в отправлении правосудия, а как право обвиняемого на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей (ч. 4 ст. 123). Фактически участие в отправлении правосудия только обозначено в Конституции РФ без указания на формы и пределы его реализации.

Новый виток судебной реформы в России, начатый с принятием Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2007 - 2012 годы»¹¹, вновь актуализировал проблемы обеспечения транспарентности судебной власти и привлечения граждан Российской Федерации к участию в ее осуществлении. В диссертации отмечается, что участие граждан Российской Федерации в отправлении правосудия носит комплексный характер и предполагает две формы: профессиональную и общественную. Формами общественного участия граждан в отправлении правосудия выступают деятельность в качестве присяжных и арбитражных заседателей, а также членов квалификационных коллегий судей.

В условиях глобальной информатизации изменяется акцент модернизации судебной системы, преобразуется роль участия граждан в отправлении правосудия. Представляется, что в такой ситуации уместно говорить об участии граждан Российской Федерации в деятельности судебной власти. Это понятие соотносится с отправлением правосудия как часть и целое, поскольку отправление правосудия – это лишь форма участия граждан в деятельности судебной власти. В современных условиях роль общественности в управлении государством, в частности в деятельности ветвей государственной власти, возрастает за счет оперативной мобильной связи, способствующей мониторингу общественного мнения, которое может быть учтено при принятии государственных решений, а также благодаря информатизации, обеспечивающей открытость информации о деятельности органов власти, в том числе судебных органов.

В параграфе 4.2 *«Профессиональные формы участия граждан Российской Федерации в отправлении правосудия»* исследуются проблемы конституционно-правовой регламентации участия граждан в отправлении правосудия в качестве судей.

В Конституции России нет четкого определения судебной системы страны, в главе 7 закреплён лишь статус высших федеральных судов, без упоминания судов субъектов Российской Федерации. Вертикальное и горизонтальное разделение компетенции внутри судебной власти

¹¹ О Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2007-2012 годы»: постановление Правительства РФ от 21 сент. 2006 г. № 583 (в ред. от 15 апр. 2011 г.) // Рос. газ. 2006. 1 нояб. 2011. № 17. Ст. 2406..

осуществляется в соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 27 дек. 2009 г.) «О судебной системе Российской Федерации», согласно которому на федеральном уровне «горизонтальное» разделение судебной власти представлено Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ и Дисциплинарным судебным присутствием¹².

Во всех судах правосудие осуществляют судьи, статус которых определен в Законе РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (в ред. от 28 дек. 2010 г.) «О статусе судей в Российской Федерации»¹³. При этом согласно Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» все судьи в Российской Федерации обладают единым статусом, но имеют разные полномочия и компетенции. Единство статуса судей обусловлено тем, что каждый судья является полноправным носителем государственной власти, при исполнении своих обязанностей принимает решения самостоятельно, подчиняясь только Конституции РФ и федеральным законам. Исходя из этого анализ участия граждан Российской Федерации в отправлении правосудия профессиональным способом, т.е. в качестве судей федеральных судов, был осуществлен на основе принципа единства статуса судей с учетом выявленных элементов неравенства и позитивной дискриминации.

В контексте изучаемой проблемы особый интерес представляет вопрос конституционно-правового регулирования процедуры замещения должности судьи федерального суда и критериев, устанавливаемых для претендентов на эту должность.

Диссертант утверждает, что согласно изменениям Федерального конституционного закона от 2 июня 2009 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» произошло смещение акцента в процедуре назначения председателя Конституционного Суда РФ и его заместителей в сторону доминирования мнения Президента РФ и верхней палаты российского парламента, представляющей интересы населения субъектов Федерации. Иными словами, процедура стала более открытой, исключая корпоративное решение.

Отмечается, что последние годы происходит систематизация процедур отбора кандидатов на должности судей иных федеральных судов. В администрации Президента РФ функционируют параллельно две структуры, так или иначе связанные с отбором кандидатов на должности судей: Управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров и Комиссия Президента РФ по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов. Такой порядок демонстрирует многоступенчатость отбора кандидатов на должности судей федеральных судов, обоснованность которой объективна.

¹² СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6402.

¹³ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 30. Ст. 1792; 2010. № 50. Ст. 6596.

Требование наличия высшего юридического образования и определенного стажа работы по юридической профессии являются важными предпосылками качественного комплектования судов лицами, обладающими необходимыми правовыми знаниями в сфере предстоящей деятельности и умениями их практически применять. В связи с этим предлагается в развитие конституционного требования о высшем юридическом образовании для кандидатов на судейские должности в Законе РФ «О статусе судей в Российской Федерации» предусмотреть положение о том, что высшее юридическое образование должно быть получено в имеющем государственную аккредитацию образовательном учреждении высшего профессионального образования по очной форме обучения.

Автор доказывает необходимость введения в правовую реальность конституционного института кандидатов на судейские должности. В связи с этим предлагается создание Федерального Реестра кандидатов на должности судей федеральных судов, обеспечивающего многоступенчатость в качестве одного из принципов их формирования.

Делается вывод, что медицинское освидетельствование претендента на должность судьи является оправданным и вполне закономерно, что этот вопрос выясняется на этапе рассмотрения квалификационной коллегией судей заявления кандидата о даче ему рекомендации на должность судьи. Предлагается дополнить перечень заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, утвержденный 26 декабря 2002 г. Советом судей РФ, такими болезнями, как СПИД (ВИЧ).

Важным институтом участия граждан Российской Федерации в отправлении правосудия как формы участия в управлении делами государства на региональном уровне выступает институт мировых судей. Участие граждан России в отправлении правосудия в сфере мировой юстиции возможно несколькими способами. Во-первых, косвенно, при участии граждан в формировании судейского корпуса мировых судей через органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Во-вторых, через непосредственные формы участия граждан Российской Федерации в отправлении правосудия в сфере мировой юстиции: прямые выборы мировых судей либо замещение должности мирового судьи в установленном законом порядке.

В результате исследования отмечается, что процедура замещения должности мирового судьи в настоящее время максимально унифицирована, в связи с чем граждане России, проживающие в различных субъектах Российской Федерации, получают равные возможности участвовать в управлении делами государства в судебной сфере в качестве мировых судей.

В параграфе 4.3 *«Участие представителей общественности в отправлении правосудия в условиях проведения судебно-правовой реформы»* детально анализируются вопросы вовлечения российских граждан в организацию и деятельность судебной власти непрофессиональными, общественными способами.

В настоящее время общественное представительство в суде возможно в двух формах: в качестве присяжных и арбитражных заседателей, не смотря на то, что Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» в ст. 1 предусматривает третью форму участия граждан в отправлении правосудия: в качестве народных заседателей.

Законодателем установлен ряд требований, предъявляемых к заседателям, что фактически ограничивает круг субъектов, имеющих возможность участвовать в отправлении правосудия. В диссертации проведена классификация таких цензов, осуществлен их подробный анализ с позиции реализации конституционной возможности участия граждан Российской Федерации в деятельности судебной власти. В частности, требования к заседателям предлагается классифицировать следующим образом: общие – предъявляемые ко всем видам заседателей, и специальные – предъявляемые в зависимости от их разновидности. Наряду с качественными выделяются количественные цензы для участия граждан Российской Федерации в отправлении правосудия в качестве заседателей, что оказывает влияние на обеспечение массовости привлечения общественности к участию в управлении делами государства в сфере осуществления судебной власти. Участие заседателей в отправлении правосудия ограничено временем реализации их полномочий, определенными категориями дел и конкретными инстанциями.

В контексте исследования особого внимания заслуживает такая форма привлечения российских граждан к участию в деятельности судебной власти, как участие в работе квалификационных коллегий судей, которую предлагается рассматривать в качестве косвенной формы участия граждан в отправлении правосудия.

С принятием Федерального закона от 14 марта 2002 года № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», в котором предусмотрено участие представителей общественности в деятельности коллегий судей, в российской правовой действительности получила закрепление еще одна форма участия российских граждан в отправлении правосудия – в качестве членов квалификационных коллегий судей. К сожалению, имеющиеся данные об их деятельности отражают в основном статистические показатели, свидетельствующие о месте и роли данных органов судейского сообщества в формировании судейского корпуса и деятельности судебных органов, но не позволяющие оценить степень влияния представителей общественности на принятие решений коллегиями судей. Можно предположить, что здесь существенное значение принадлежит субъективным факторам, таким как авторитет представителей общественности среди профессионального судейского корпуса, их представления о справедливости и должном поведении, личная гражданская позиция.

В результате анализа процедуры назначения представителей общественности в квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации предлагается проводить конкурсный отбор соответствующих

кандидатур с объявлением условий конкурса и его результатов в средствах массовой информации. Процедура проведения конкурса должна быть регламентирована либо соответствующим Положением, либо отдельной главой в законах субъектов Российской Федерации, определяющими порядок назначения представителей общественности в квалификационные коллегии судей субъектов РФ.

Глава 5 диссертационного исследования **«Гарантии участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства»** включает в себя подробный анализ совокупности судебных, политико-правовых и организационно-правовых гарантий участия граждан Российской Федерации в управлении государственными делами.

Параграф 5.1 *«Судебные гарантии участия российских граждан в управлении делами государства»* содержит правовой анализ решений Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Европейского Суда по правам человека, содержащих положения о различных формах участия граждан России в управлении делами государства.

Участие граждан Российской Федерации 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. Конституционный институт участия в управлении делами государства включает в себя комплекс прав, которые не всегда являются однородными и взаимосогласованными в рамках конкретного правоотношения. Особенностью участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства является его направленность на реализацию как частного интереса, так и публичной цели – формирования эффективной системы государственного управления. В связи с этим представляют определенный научный и практический интерес решения Конституционного Суда РФ, в которых содержатся правовые позиции относительно форм участия граждан в управлении делами государства.

Автор отмечает чрезвычайную значимость выработанных Конституционным Судом Российской Федерации методов 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.

Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации в механизме конституционного гарантирования основных прав выполняет двоякую функцию. С одной стороны она выступает в качестве юридической гарантии охраны и защиты конституционных прав, что выражается в возможности субъекта права обратиться с жалобой на неконституционность тех или иных положений закона, нарушающих его конституционные права. С другой, императивный характер правовых позиций Конституционного Суда РФ, содержащих официальное толкование правовых норм в соответствии с

Конституцией России делает их гарантией действенной реализации участия граждан в управлении делами государства.

В результате проведенного анализа соответствующих решений Конституционного Суда РФ делается вывод о том, что его правовые позиции относительно института участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства представлены 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 публичной власти активного избирательного права – с другой.

Используя метод сравнительного анализа правовых позиций Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека, автор выявляет принципиальную специфику российского конституционализма, связанную с закреплением института участия граждан в управлении делами государства непосредственно Основным Законом.

В параграфе 5.2 *«Политико-правовые гарантии участия граждан Российской Федерации в формировании выборных органов публичной власти»* анализируются гарантии участия граждан в выборах как основной форме участия российских граждан в формировании органов публичной власти.

Коллективный характер участия граждан России в управлении делами государства посредством выборов позволяет некоторым авторам рассматривать избирательную власть как разновидность государственной власти. Однако использование термина «избирательная власть» вызывает определенные сомнения, поскольку народ является единственным источником власти, участвует в управлении делами государства, принимает решения не только посредством выборов и референдумов. Избирательная власть не имеет самостоятельной функции в механизме государства, как, например, законодательная, исполнительная, судебная ветви власти, – это скорее институт и механизм формирования органов государственной власти и местного самоуправления. Избирательная власть в определенном смысле не «самодостаточна», цель выборов не в их проведении, а в институционализации, структурировании органов законодательной власти, наделении полномочиями должностных лиц.

Избирательная система как политико-правовой институт, обеспечивающий преемственность и воспроизводство государственной власти и местного самоуправления, выполняет в государстве ряд важнейших функций. Вопрос о перспективах дальнейшего развития пропорциональной избирательной системы в России остается дискуссионным, поскольку ее сохранение при проведении выборов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ должно сочетаться с правом субъектов РФ самостоятельно определять собственную избирательную систему на региональном и местном уровнях. Таким образом, недостатки пропорциональной системы на

федеральном уровне будут компенсироваться преимуществами смешанной избирательной системой на более низких уровнях управления.

Гарантии участия граждан Российской Федерации в избирательном процессе охватывают целый комплекс организационно-правовых мер, условий и процедур, посредством которых обеспечивается участие граждан в управлении делами государства. Необходимо различать нормативные и институциональные гарантии реализации избирательных прав как формы участия граждан в управлении делами государства. Система нормативных гарантий представляет собой совокупность международных и внутригосударственных актов, обеспечивающих участие граждан Российской Федерации в выборах. В качестве институциональных гарантий участия граждан в выборах выступает государственная и общественная защита избирательных прав.

Анализ действующего избирательного законодательства Российской Федерации свидетельствует о необходимости усиления гарантий избирательных прав российских граждан как основы их участия в управлении делами государства. В этих целях предлагается внести изменения в ст. 37 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», закрепляющую гарантии реализации пассивного избирательного права граждан, не являющихся членами политических партий; установить дополнительные гарантии регионального представительства в Государственной Думе Федерального Собрания РФ. В целях усиления демократических начал избирательного процесса аргументируется необходимость отказа в перспективе от прямой государственной поддержки парламентских политических партий; ограничения применения информационного (медийного) административного ресурса в ходе предвыборной агитации, усиления гарантий реализации избирательных прав граждан с физически ограниченными возможностями.

В диссертации осуществлен детальный анализ судебной защиты избирательных прав субъектов избирательного процесса, выступающей в качестве институциональной гарантии участия российских граждан в выборах.

В параграфе 5.3 *«Организационно-правовые гарантии участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства»* рассматривается значение этих гарантий для обеспечения участия граждан РФ в управлении делами государства, а также перспективные направления их совершенствования. В связи с этим отмечается, что вопрос об организационно-правовых гарантиях участия граждан РФ в управлении делами государства достаточно сложен и практически не исследован в отечественной конституционно-правовой науке. На основе проведенного анализа имеющихся точек зрения по данному вопросу автором сделан вывод о том, что организационно-правовыми гарантиями являются только опосредованные определенными организационными механизмами.

В отличие от иных юридических гарантий организационно-правовые гарантии участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства не могут быть реализованы без участия уполномоченных должностных лиц (а в установленных законом случаях – и других субъектов). Это связано с тем, что организационно-правовые гарантии – достаточно сложный механизм, включающий в себя, как правило, ряд последовательно совершаемых действий. В силу этого важнейшими организационно-правовыми гарантиями участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства выступают определенные правовые процедуры.

В наибольшей степени организационно-правовые гарантии участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства представлены в сфере исполнительной власти. Применительно к участию граждан в управлении делами государства в этой сфере важное значение приобретает конкурсная процедура замещения должностей государственной службы. Именно она выступает гарантией того, что из числа претендентов на замещение вакантной должности будет выбрано лицо, наиболее достойное и наиболее способное к реализации сложных задач управления государством. Участие независимых экспертов при формировании органов государственной власти и местного самоуправления позволяет реализовывать не только принцип открытости государственной и муниципальной службы, но и привлекать конкретную категорию российских граждан к участию в управлении делами государства.

Конкурсная процедура замещения вакантных должностей используется в настоящее время на всех видах государственной службы, однако в качестве основного способа формирования кадрового состава государственных органов она рассматривается только на гражданской службе. В связи с этим автору представляется необходимым распространить императивное использование конкурсной процедуры замещения определенной группы должностей с привлечением независимых экспертов на военную и правоохранительную виды службы.

Диссертант отмечает, что в последнее время большое значение в качестве организационно-правовых гарантий участия граждан в управлении делами государства приобретают административные регламенты, регулирующие порядок взаимодействия властных структур с гражданами. Наличие любого административного регламента оказания государственной услуги по существу уже является организационно-правовой гарантией конституционной возможности участия граждан в управлении делами государства.

В связи с этим представляются целесообразными предложения тех авторов, которые важной гарантией законности при автоматизации государственного и муниципального управления видят закрепление правила об открытости исходных кодов АИС в сфере государственного и муниципального управления, а также об обязательной их экспертизе на предмет соответствия действующему законодательству.

В **заключении** систематизированы наиболее значимые выводы и предложения проведенного диссертационного исследования.

Основные положения и результаты проведенного диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях автора:

Монографии

1. *Липчанская М.А.* Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: проблемы конституционно-правового регулирования и реализации / под ред. Г.Н. Комковой. М.: ДМК-Пресс, 2011. 329 с. (19,07 п.л.) (Рецензия на монографию Э.Г. Липатов // Власть. 2011. № 3. С. 175-176.).

2. *Липчанская М.А.* Конституционно-правовое регулирование транспарентности органов государственной власти в Российской Федерации и Канаде: коллективная монография / Г.Н. Комкова, Е.В. Бердникова, Е.А. Крючкова, М.А. Липчанская [и др.]; под ред. В.В. Володина и С.В. Кабышева. М.: Формула права, 2009. 253 с. (15,87 / 1,9 п.л.)

3. *Кулушева М.А. (Липчанская М.А.), Комкова Г.Н.* Конституционно-правовые основы участия граждан Российской Федерации в отправлении правосудия / Под ред. Г.Н. Комковой. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2006. 144 с. (8,37 / 6,1 п.л.).

4. *Кулушева М.А. (Липчанская М.А.)* Реализация конституционного принципа равенства всех перед законом и судом в современной России / В.Ю. Зубакин, Г.Н. Комкова, М.А. Кулушева (Липчанская), Р.А. Малясов; под ред. Г.Н. Комковой. Саратов: Изд-во ПАГС имени П.А. Столыпина, 2005. 124 с. (7,21 / 1,65 п.л.).

5. *Кулушева М.А. (Липчанская М.А.)* Российский федерализм: конституционные принципы построения, механизм обеспечения единства государства, ответственность субъектов Федерации: коллективная монография / В.Г. Анненкова, Т.В. Заметина, Г.Н. Комкова, М.А. Кулушева (Липчанская); под ред. Г.Н. Комковой. Саратов: Изд-во ПАГС имени П.А. Столыпина, 2004. 148 с. (8,6 / 4,3 п.л.)

6. *Кулушева М.А. (Липчанская М.А.)* Стратегия развития России и стран Восточной Европы в условиях трансформации социально-экономических систем: коллективная монография / Г.Н. Комкова, С.Ю. Наумов, М.А. Кулушева (Липчанская) [и др.]; отв. ред. С.Ю. Наумов. Саратов: Изд-во ПАГС имени П.А. Столыпина, 2004. 254 с. (20,64 / 0,5 п.л.).

7. *Кулушева М.А. (Липчанская М.А.)* Россия на пути реформ: федеративный и региональный аспекты. / Г.Н. Комкова, С.Ю. Наумов, М.А. Кулушева (Липчанская) [и др.]; под ред. С. Ю. Наумова. Кн. 2. Саратов: Изд-во ПАГС имени П.А. Столыпина, 2003. 168 с. (9,76 / 1 п.л.).

**Научные статьи, опубликованные
в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях,
рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ**

8. *Липчанская М.А.* Деятельность общественных советов при федеральных органах исполнительной власти как форма участия граждан в управлении делами государства // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2009. № 4. С. 27 – 30. (0,5 п.л.).

9. *Липчанская М.А.* Политическая культура общества и развитие информационных технологий в контексте повышения степени участия граждан России в управлении делами государства // Вестник Саратовской государственной академии права, 2010. № 3. С. 56 – 59. (0,5 п.л.).

10. *Липчанская М.А.* Конституционная категория «управление делами государства»: проблема определения и содержания // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер. Экономика. Управление. Право. 2010. № 2. С. 66-70. (0,5 п.л.).

11. *Липчанская М.А.* Участие граждан в отправлении правосудия как способ участия граждан в управлении делами государства // Черные дыры в российском законодательстве. Юридический Журнал / «Black Holes» in Russian Legislation». 2010. № 4. С. 6 - 8. (0,5 п.л.).

12. *Липчанская М.А.* Участие граждан в отправлении правосудия и обеспечение конституционного принципа гласности и открытости судебной власти // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 4. С. 14 – 19. (0,4 п.л.).

13. *Липчанская М.А.* Совершенствование механизма участия граждан в формировании органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Власть. 2010. № 12. С. 140 – 144. (0,5 п.л.).

14. *Липчанская М.А.* Политические партии как институт участия в законотворческом процессе // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2011. № 1. С. 35 – 39. (0,5 п.л.).

15. *Липчанская М.А.* Формы участия граждан в управлении делами государства в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2011. № 1. С. 32 – 41. (0,7 п.л.).

16. *Липчанская М.А.* Конституционно-правовое регулирование участия граждан в формировании исполнительной власти // Административное и муниципальное право. 2011. №. 2. С. 19 – 23. (0,65 п.л.).

17. *Липчанская М.А.* Конституционные проблемы соотношения понятий «управление делами государства» и «участие граждан в управлении делами государства» // Вестник Саратовской государственной академии права. 2011 № 1. С. 32 – 35. (0,4 п.л.).

18. *Липчанская М.А.* Проблемы и перспективы развития организационно-правовых гарантий участия граждан в управлении делами государства // Право и политика. 2011. № 3. С. 352 – 359. (0,5 п.л.).

19. *Липчанская М.А.* Выборы как институт участия граждан в управлении делами государства // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2011. № 1. С. 110 – 115. (0,5 п.л.).

20. *Липчанская М.А.* Участие граждан Российской Федерации в обсуждении и экспертировании проектов нормативных правовых актов как форма участия в правотворческом процессе // Современное право. 2011. № 5. С. 25 – 30. (0,5 п.л.).

21. *Липчанская М.А.* Общественное обсуждение законопроектов как форма участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 2. С. 12 – 17. (0,5 п.л.).

22. *Липчанская М. А.* Институт правотворческой инициативы как форма участия граждан в управлении делами государства // Вестник Саратовской государственной академии права. 2011 № 3. С. 38 – 42. (0,5 п.л.).

23. *Липчанская М. А.* Международные стандарты участия граждан в управлении делами государства // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. Вып. 2, т. 11. 2011. С. 92 – 96. (0,5 п.л.).

Статьи, опубликованные по итогам всероссийских и международных конференций

24. *Липчанская М.А.* Закономерности развития местного самоуправления в Российской Федерации // Права человека: пути их реализации: Материалы Междунар. науч.- практ. конф. (8-10 окт. 1998 г.) Саратов: СГАП, 1999. Ч. 2. С. 39. (0,2 п.л.).

25. *Кулушева М.А. (Липчанская М.А.)* Компетенция органов местного самоуправления в обеспечении права народов на национально-культурное самоопределение // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Местное самоуправление и этнические конфликты» (Саратов, 22-23 декабря 1998 г.). Ч. 2. Саратов: Поволж. акад. гос. службы, 1999. С. 36 – 40. (0,4 п.л.).

26. *Кулушева М.А. (Липчанская М.А.)* Меры конституционно-правовой ответственности выборных органов публичной власти // Конституции России 10 лет: опыт реализации: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень: Издательство Тюмен. гос. ун-та, 2003. С. 195-201. (0,6 п.л.).

27. *Кулушева М.А. (Липчанская М.А.)* Развитие местного самоуправления в России: проблемы территориальной организации // Конституция Российской Федерации и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции развития (к 10-летию Конституции России): Международная научно-практическая конференция (1–3 октября 2003 г.): В 3 ч. / Под ред. А.И. Демидова, В.Т. Кабышева. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. Ч. 2. С. 116 – 118. (0,25 п.л.).

28. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере конституционной ответственности // Совершенствование российского законодательства в условиях социально-экономического развития России: Сборник статей по материалам Всероссийской научной конференции юристов РФ. Калуга, 2004. С. 206 – 210. (0,5 п.л.).*

29. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Институт федерального вмешательства в современном Российском государстве: проблемы формирования и перспективы развития // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития: материалы международного научно-практического семинара 1-2 октября 2004 г. / Отв. ред. В.В. Невинский. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2004. С. 119-127. (0,5 п.л.).*

30. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Становление и развитие института федерального вмешательства в современном Российском государстве // Сборник статей по итогам Международной конференции «Теория и практика государственного управления». Словацкая Республика, Кошицы, 2004. С. 81- 87. (0,5 п.л.).*

31. *Кулушева М.А. (Липчанская М.А.) Трансформация российского избирательного права в условиях муниципальной реформы: проблемы и перспективы // Инновации в местном самоуправлении: Юг России в контексте европейского и национального опыта. Тезисы выступлений на российско-германской научно-практической конференции. / Отв. ред. В. Г. Игнатов. Вып. 1. Ростов н\Д: Изд-во СКАГС, 2005. С. 187-191. (0,5 п.л.).*

32. *Кулушева М.А. (Липчанская М.А.) Взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в условиях муниципальной реформы: проблемы и перспективы // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы Междунар. науч. конф. Москва, 7–9 апреля 2005 г. / под ред. С.А. Авакьяна. М.: ТК Велби, 2006. С. 274-278. (0,25 п.л.).*

33. *Кулушева М.А. (Липчанская М.А.) Constitutional right of citizens to appeal to governmental authorities in contemporary Russia // Сборник статей по итогам Международной конференции «Гражданин и власть: аспекты конституционного права». Словацкая Республика, Кошицы, 2006. С. 79 – 84. (0,5 п.л.).*

34. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Взаимодействие органов публичной власти и общественных объединений в поддержке инициатив граждан в системе муниципального управления // Сборник статей по итогам Междунар. научно-практич. конф. «Подготовка руководящих кадров в условиях глобализации». Узбекистан, Ташкент, 2006. С. 40-44. (0,3 п.л.).*

35. *Липчанская М.А. Роль информационных технологий в обеспечении конституционного права граждан на участие в управлении делами государства в условиях кризиса // Политико-правовые проблемы взаимодействия власти и бизнеса в условиях кризиса: Материалы междунар.*

науч.-практич. конф., посвященной 15-летию Саратовской областной Думы и 100-летию Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского. Саратов: Изд-во Саратов. гос. ун-та, 2009. С. 195 – 199. (0,3 п.л.).

36. *Липчанская М.А.* Взаимодействие институтов гражданского общества и государственной власти – одно из направлений участия граждан в управлении делами государства. // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-практической конференции: В 2-х т. Т. 1. / Под ред. Н.В. Витрука, Л.А. Нудненко. М.: Российская академия правосудия, 2009. С. 307-313. (0,4 п.л.).

37. *Липчанская М.А.* Патисипаторная демократия как способ участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства // Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции Российской Федерации. Т. 1. / отв. ред. И.М. Мацкевич, Е.С. Шугрина. М., 2009. С. 196-203. (0,5 п.л.).

38. *Липчанская М.А.* Общественные способы участия граждан в управлении делами государства в сфере исполнительной власти // Политико-правовые приоритеты социально-экономического развития России: Материалы междунар. науч.-практич. конф., посвященной 100-летию Саратовского университета. Саратов: Изд-во «научная книга», 2009. С. 287-290. (0,4 п.л.).

39. *Липчанская М.А.* Участие граждан в нормотворческом процессе на местном уровне: проблемы теории и практики // Актуальные проблемы нормотворчества: сб. статей по материалам Всерос. науч.-практ. конф., посвящ. 10-летию Института законотворчества ГОУ ВПО «СГАП», Саратов, 6 октября 2009 г. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Сарат. гос. акад. права», 2010. С. 176 – 180. (0,3 п.л.).

40. *Липчанская М.А.* Соотношение понятий «государственное управление» и «управление делами государства»: постановка проблемы // Политико-правовые технологии взаимодействия власти, общества и бизнеса в регионах: Материалы междунар. научно-практич. конф. Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2010. С. 165 – 168. (0,4 п.л.)

41. *Липчанская М.А.* Гласность и открытость судебного разбирательства как элементы права на справедливый суд // Конституционный принцип справедливости: проблемы реализации: Материалы междунар. Конституционного Форума, посвященного 15-летию Саратовской областной Думы и 100-летию Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского. Саратов: Издательский центр «Наука», 2010. С. 137– 149. (0,2 п.л.).

42. *Липчанская М.А.* Политико-правовые проблемы участия граждан в управлении делами государства в условиях модернизации российской государственности // Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России: Материалы междунар. Конституционного Форума. Выпуск 2:

Сборник статей. Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2010. С. 211–220. (0,5 п.л.).

43. *Липчанская М.А.* Участие граждан в управлении делами государства в современных условиях // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения): сб. тез. докл. (по материалам Всерос. науч.-практ. конф., Саратов, 2-3 июня 2011 г.) / [редкол.: О.С. Ростова (отв. ред.) и др.]. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Сарат. гос. акад. права», 2011. С. 100 – 101. (0,2 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях

44. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.)* Правовой статус органов местного самоуправления в государственном устройстве страны и в политической системе общества // Межвузовский сборник научных трудов. Проблемы управления России в XXI веке глазами молодых. Ч. 2. Саратов: Поволж. акад. гос. службы, 1999. С. 43 – 45. (0,4 п.л.).

45. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.)* Правовая основа современной модели местного самоуправления в Российской Федерации // Материалы межвузовской научно-практической конференции «Россия на рубеже XXI века: проблемы управления глазами молодых» (Саратов, 14 апреля 2000 г.). Ч. 1. Саратов: Поволж. акад. гос. службы им. П.А. Столыпина, 2000. С. 75 – 78. (0,3 п.л.).

46. *Кулушева М.А. (Липчанская М.А.)* Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти в части передачи отдельных государственных полномочий // Материалы Поволжской межрегиональной научно-практической конференции «XXI век. Россия: выбор пути». Саратов, 27 ноября 1999 г. Саратов: Изд-во ГУП «Типография № 1», 2000. С. 59-61. (0,4 п.л.).

47. *Кулушева М.А. (Липчанская М.А.)* Конституционная модель местного самоуправления в России и ее роль в формировании гражданского общества // Материалы межрегиональной научно-практической конференции «Становление институтов гражданского общества в Саратовской области (1989-1999)» Саратов, 20-21 января 2000 г. Ч. 2. Саратов: Поволж. акад. гос. службы им. П.А. Столыпина, 2000. С 34 – 37. (0,4 п.л.).

48. *Кулушева М.А. (Липчанская М.А.)* Конституционная концепция местного самоуправления в современных условиях // Конституционные чтения: Межвузовский сборник научных трудов. Вып. 1. Саратов: Поволж. акад. гос. службы им. П.А. Столыпина, 2000. С. 82-86. (0,2 п.л.).

49. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.)* Некоторые аспекты наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / А.Н. Улиско, М.А. Кулушева // Муниципальное право. 2001. № 3 (15). С. 9-12. (0,3 п.л.).

50. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.)* Об уставах муниципальных образований // Реформы и укрепление государственности в России:

материалы научно-методической конференции преподавательского состава ПАГС. Саратов: ПАГС, 2001. С. 146 -147. (0,3 п.л.).

51. *Кулушева М.А. (Липчанская М.А.)* Обеспечение реализации конституционных полномочий местного самоуправления // Конституционные чтения: Межвузовский сборник научных трудов. Вып. 2. Саратов: Поволж. акад. гос. службы им. П.А. Столыпина, 2001. С. 110 – 115. (0,3 п.л.).

52. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.)* Некоторые аспекты наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / А.Н. Улиско, М.А. Кулушева // Разграничение полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления: Тез. докл. научно-практического семинара (30 марта 2001 г.). Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2002. С. 112-117. (0,3 п.л.).

53. *Кулушева М.А. (Липчанская М.А.)* Проблемы конституционно-правового регулирования местного самоуправления в России на современном этапе // Конституционные чтения: Межвузовский сборник научных трудов. Вып. 3. Саратов: Поволж. акад. гос. службы им. П.А. Столыпина, 2002. С. 107-113. (0,5 п.л.).

54. *Кулушева М.А. (Липчанская М.А.)* Формирование института ответственности должностных лиц местного самоуправления перед населением // Развитие местной демократии и самоуправления в субъекте Российской Федерации: Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции. Пенза, 2003. С. 51 – 56. (0,5 п.л.).

55. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.)* Политико-правовая характеристика коррупции органов власти // Регион: социально-экономический, этнографический и культурный феномен России: Сборник научных трудов. Саратов: Поволж. акад. гос. службы им. П.А. Столыпина, 2003. С.253-255. (0,4 п.л.).

56. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.)* Институт «юридической ответственности» как метод оценки эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления // Вестник ПАГС: научный журнал. № 5. 2003. С. 39 – 52. (0,8 п.л.).

57. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.)* Конституция Российской Федерации – основа стабильности государства и общества. Хроника научных событий: всероссийская научно-практическая конференция «Конституция Российской Федерации – основа стабильности государства и общества». Саратов, 5-6 декабря 2003 г. // Вестник ПАГС: научный журнал. № 6. 2004. С. 128-133. (0,4 п.л.).

58. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.)*. Конституционные гарантии прав органов местного самоуправления на участие в нормотворческом процессе субъекта Российской Федерации // Конституционные чтения: Межвуз.сборник научных трудов Саратов: Поволж. акад. гос. службы им П.А. Столыпина, 2004. Вып. 5. С. 52-56. (0,4 п.л.).

59. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством как элемент укрепления вертикали власти в Российской Федерации // Местное самоуправление в системе публичной власти: российский и мировой опыт: Сборник научных трудов. Саратов: Поволж. акад. гос. службы им. П.А. Столыпина, 2004. С.74-79. (0,5 п.л.).*

60. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Концепция местного самоуправления в Конституции РФ и Европейской Хартии // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. Проф. С.А. Авакьяна. Т. 2. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2004. С. 134 – 140. (0,25 п.л.).*

61. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Отзыв выборных лиц и роспуск выборных органов местного самоуправления: особенности регионального регулирования // Право и общество: Сб. научных трудов. Архангельск: Изд-во Арханг. гос. ун-та. 2004. С. 100-111. (0,7 п.л.).*

62. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Институты "отзыва" и "ропуска" в условиях реформирования российской государственности // Государственное и муниципальное управление: реформы и перспективы развития / Сборник научных трудов. Волгоград: ВАГС, 2005. С. 45-48. (0,4 п.л.).*

63. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Механизм ответственности глав муниципальных образований в контексте реформы местного самоуправления в России // Модернизация местных администраций: Сборник научных трудов. Саратов: Поволж. акад. государственной службы им. П.А. Столыпина, 2005. С. 126-142. (1 п.л.).*

64. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Конституционно-правовая ответственность в российском федеративном государстве: законодательное закрепление и правоприменительная практика // Перспективы развития законодательства и правоприменительной практики в современной России: Сборник научных трудов / Под ред. А.П. Плешакова. Саратов: СЮИ МВД РФ, 2005. С. 123-135. (0,5 п.л.).*

65. *Кулушева М.А. (Липчанская М.А.) Место органов конституционной юстиции субъектов Федерации в единой системе судебной власти Российской Федерации. // Конституционные чтения: Межвузовский сборник научных трудов. Вып. 6. Саратов: Поволж. акад. гос. службы им. П.А. Столыпина, 2005. С. 52-61. (0,6 п.л.).*

66. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Правовое регулирование досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ: сравнительный анализ // Актуальные проблемы развития «горизонтального» федерализма в России и зарубежных странах: Сборник научных трудов. Саратов: Поволж. акад. государственной службы им. П.А. Столыпина, 2005. С. 58-68. (0,5 п.л.).*

67. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Возможность и целесообразность использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах // Вестник ПАГС. № 8. 2005. С. 16-24. (0,4 п.л.).*

68. Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Проблемы формирования конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. № 3. 2005. С. 65-72. (0,5 п.л.).

69. Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Проблемы правового регулирования федерального вмешательства в современной России // Конституционное развитие России: Межвузовский сборник научных статей. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005. Вып. 6. С. 185 – 191. (0,6 п.л.).

70. Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Голосование по отзыву как форма участия граждан Российской Федерации в осуществлении местного самоуправления // Проблемы и перспективы реформирования государственной и муниципальной службы в России: Сборник научных трудов. Саратов: Поволж. акад. государственной службы им. П.А. Столыпина, 2005. С. 44-45. (0,5 п.л.).

71. Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Реализация конституционного права граждан на участие в отправлении правосудия в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации) // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства: Сборник научных трудов. Казань: ООО «Офсет-сервис», 2006. С. 184-190. (0,6 п.л.).

72. Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Проблемы востребованности народной правотворческой инициативы // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 6. В трех томах. Том 1. М.: Издательская группа «Юрист», 2006. С. 619 - 622. (0,3 п.л.).

73. Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Народная правотворческая инициатива как способ участия граждан в осуществлении местного самоуправления / С.С. Важнов, М.А. Кулушева (Липчанская) // Актуальные проблемы современности. Наука и общество. Материалы семинара: Сб. науч. трудов. Балаково: Научная книга, 2006. С. 51 – 56. (0,9 / 0,6 п.л.).

74. Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Участие граждан в отправлении правосудия в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации как форма участия в управлении делами государства // Конституционные чтения: Межвузовский сборник научных трудов. Вып. 7. Саратов: Поволж. акад. гос. службы им. П.А. Столыпина, 2006. С. 112-118. (0,5 п.л.).

75. Липчанская М.А. Участие граждан в управлении делами государства – способ легитимации власти // Сборник научных статей по итогам научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции РФ. Энгельс: РИЦ Поволжского кооперативного института, 2009. С. 52-55. (0,2 п.л.).

76. Липчанская М.А. Роль информационных технологий в модернизации форм и методов участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства // Российское право в Интернете. 2009. № 5. Спецвыпуск. (0,3 п.л.) URL: rpi.msal.ru/prints/200905_14lipchanskaya.html

77. Липчанская М.А. Участие граждан в управлении делами государства – способ легитимации власти // Сборник научных статей по

итогах научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции РФ. Энгельс: РИЦ Поволжского кооперативного института, 2009. С. 52-55. (0,2 п.л.).

78. *Липчанская М.А.* Удаление в отставку глав муниципальных образований как мера конституционной ответственности: практика применения // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 2. С. 16 – 18. (0,4 п.л.)

79. *Липчанская М.А.* Проблемы определения конституционной сущности участия граждан в управлении делами государства // Актуальные проблемы современной юридической науки и практики: Межвуз. сб. науч. трудов. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2010. Вып. 4. С. 135-147. (0,6 п.л.).

80. *Липчанская М.А.* Политико-правовые ориентиры развития гражданского общества в контексте вовлечения граждан РФ в участие в управлении делами государства // Ученые записки: Сборник научных трудов. М.: ООО «Синергия Экспо», 2011. С. 177 – 182. (0,2 п.л.).

81. *Липчанская М.А.* Формы участия граждан в управлении делами государства в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. / [редкол.: В. Т. Кабышев (отв. ред. и др.)]. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. Вып. 12. С. 181 – 188. (0, 4 п.л.).

Комментарии, учебники, учебные пособия, рецензии

82. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.)* Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Д.С. Велиева, Ю.В. Капитанец, М.А. Кулушева (Липчанская) [и др.]; под ред. С.Е. Чаннова. М.: Изд-во ТЕИС. 2005. 432 с. (27 / 4,3 п.л.)

83. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.)* Научно-практические рекомендации по реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: организационно-правовой аспект / И.В. Ракевич, М.А. Кулушева (Липчанская), А.А. Подсумкова, С.Е. Чаннов [и др.]. Зарегистрировано в Отраслевом фонде алгоритмов и программ Государственного координационного центра информационных технологий – свидетельство об отраслевой регистрации разработки № 6305 от 06 июня 2006 г. (3 п.л.)

84. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.)* Конституционное право России: Учебник / И.Н. Барциц, Д.С. Велиева, В.Т. Кабышев, Е.В. Колесников, М.А. Кулушева (Липчанская) [и др.] / под ред. Г.Н. Комковой. М.: Юрист, 2005. 399 с. (25 / 4,7 п.л.) [рекомендован Учебно-методическим Советом объединения вузов России в области менеджмента в качестве учебника для студентов, обучающихся по специальности 061000 «Государственное и муниципальное управление»].

85. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Конституционное право Российской Федерации: Учебник. Основы наук. / Г.Н. Комкова, Е.В. Колесников, М.А. Кулушева (Липчанская). М.: Высшее образование, 2008. 365 с. (19,16 / 4,7 п.л.).*

86. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Конституционное право Российской Федерации: Учебник. Основы наук. / Г.Н. Комкова, Е.В. Колесников, М.А. Кулушева (Липчанская). М.: Высшее образование, Юрайт-Издат 2009. 365 с. (19,16 / 4,7 п.л.). [допущен Учебно-методическим объединением по юридическому образованию вузов Российской федерации в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности 030501 (021100) «Юриспруденция», 030505 (023100) «Правоохранительная деятельность», 030502 (250600) «Судебная экспертиза», 050402 (032700) «Юриспруденция (учитель права)», 030500 (521400) «Юриспруденция (бакалавр)»].*

87. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Конституционное право Российской Федерации: Учебник. Основы наук./ Г.Н. Комкова, Е.В. Колесников, М.А. Кулушева (Липчанская). М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2010. 2-е изд. перераб и доп. 369 с. (19,43 / 6,3 п.л.). [допущен Учебно-методическим объединением по юридическому образованию вузов Российской федерации в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности 030501 (021100) «Юриспруденция», 030505 (023100) «Правоохранительная деятельность», 030502 (250600) «Судебная экспертиза», 050402 (032700) «Юриспруденция (учитель права)», 030500 (521400) «Юриспруденция (бакалавр)»].*

88. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Конституционное право: Курс лекций / Е.В. Колесников, Д.С. Велиева, Г.Н. Комкова, М.А. Кулушева (Липчанская) [и др.]; под ред. Г.Н.Комковой. Саратов: СЮИ МВД России, 2006. 508 с. (31,75 / 3,8 п.л.).*

89. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Муниципальное право России: учеб. пособие / Д.С. Велиева, М.А. Кулушева (Липчанская), В.В. Лысенко, А.А. Подсумкова, С.Е. Чанов [и др.]; под ред. С.Е. Чаннова. 2-е изд. М.: Омега-Л, 2006. 288 с. (9 / 3,9 п.л.)*

90. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Система защиты прав человека в России: учеб. пособие / Г.Н. Комкова, Д.С. Велиева, К.А. Ишеков, М.А. Кулушева (Липчанская) [и др.]. Свидетельство об отраслевой регистрации разработки № 9011 от 30 августа 2007 г, выдано отраслевым Фондом алгоритмов и программ ФГНУ «Государственный координационный Центр информационных технологий» Федерального агентства по образованию, номер государственной регистрации № 50200702003 от 11 сент.2007 г. (24,5 / 2,2 п.л.)*

91. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.), Комкова Г.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебно-метод. пособие. Саратов: ПАГС имени П.А. Столыпина, 2003. 100 с. (4,5 / 2,1 п.л.).*

92. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Конституционное право субъектов РФ: Учебно-методическое пособие.* Саратов: Поволж. акад. гос. службы им. П.А. Столыпина, 2004. 40 с. (1,8 п.л.).

93. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Конституционное право субъектов РФ. Задачи, тесты. Учебно-метод. пособие.* Саратов: Поволж. акад. гос. службы им. П.А. Столыпина, 2004. 56 с. (2,5 п.л.).

94. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Конституционное право субъектов РФ: учебно-метод. материалы. / Программа итоговой государственной аттестации по государственно-правовой специализации. / Д.С. Велиева, М.А. Кулушева (Липчанская), О.И. Цыбулевская [и др.]; под ред. Г.Н.Комковой. Саратов: Поволж. акад. гос. службы им. П.А. Столыпина, 2004. 59 с. (2,6 / 0,3 п.л.).*

95. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Муниципальное управление: учебно-методический комплекс. / Г.Н. Комкова, Е.В. Масленникова, М.А. Кулушева (Липчанская), М.М. Мокеев [и др.] / Зарегистрирован в отраслевом фонде алгоритмов и программ Государственного координационного центра информационных технологий – свидетельство об отраслевой регистрации разработки № 4703, 2005. (3,5 п.л.)*

96. *Липчанская М.А. Муниципальное право России: учебно-метод. пособие.* Энгельс: РИЦ Поволжского кооперативного института, 2009. 54 с. (2,2 п.л.).

97. *Липчанская М.А. Конституционное и муниципальное право: Учебно-метод. пособие для магистрантов, обучающихся по программе «Конституционное право; муниципальное право» направления подготовки – юриспруденция / Г.Н. Комкова, В.В. Гошуляк, Е.В. Бердникова, М.А. Кулушева (Липчанская) [и др.]; под ред. проф. Г.Н. Комковой. Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2011. 143 с. (8,9 / 0,5 п.л.).*

98. *Липчанская М.А. Конституционное право; муниципальное право (специальность 12.00.02). Программы вступительного экзамена в аспирантуру и кандидатского экзамена / В.Г. Анненкова, Т.В. Заметина, В.Ю. Зубакин, М.А. Липчанская. Энгельс: РИЦ Поволжского кооперативного института, 2008. 68 с. (4,25 / 1,7 п.л.)*

99. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Рецензия на монографию: Астафичев П.А. Институт народного представительства в современной России. Орел: Издательство Орловского государственного университета, ОГУП Орл. обл. тип. «Труд», 2003. 292 с. / Г.Н. Комкова, М.А. Кулушева (Липчанская) // Вестник ПАГС: научный журнал. № 7. 2004. С. 139-143. (0,3 / 0,1 п.л.).*

100. *Кулушева М. А. (Липчанская М.А.) Рецензия на монографию: Анненкова В.Г. Единство российского федеративного государства: понятие, признаки, этапы становления / Под ред. В.В.Володина. М: ИГ «Юрист», 2005. 192 с. // Вестник ПАГС: научный журнал. № 9. 2005. С. 115-121. (0,4 п.л.).*