

ВЫБОРЫ И ИНЫЕ СПОСОБЫ ЛЕГИТИМАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Д. А. Авдеев

Тюменский государственный университет
доцент кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин
кандидат юридических наук, доцент
ronner@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются способы легитимации публичной власти по российскому законодательству, выборы представляются как основной способ такой легитимации. Представляются особенности легитимации власти на современном этапе, проблемы регулирования, пути их устранения.

Ключевые слова: легитимация, публичная власть, выборы, избирательное право

Abstract. The article discusses the ways of legitimizing public power under Russian law, elections are presented as the main way of such legitimation. The features of the legitimization of power at the present stage, the problems of regulation, and ways to eliminate them are presented.

Key words: legitimation, public authority, elections, suffrage

Принятие в 1993 году Конституции Российской Федерации стало новым юридическим этапом в эволюции российской государственности после которого наметилась тенденция к построению правового государства, в основе которого легли принципы демократизма, федерализма и республиканизма.

Дальнейшая трансформация федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации осуществлялась в соответствии с заложенными в Конституции положениями, касающиеся, прежде всего, вопросов организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, порядка их образования (формирования) и взаимодействия между собой. Иными словами, шел процесс деюридизации законодательства советского государства и права, преобразование государственно-правовых институтов периода строительства коммунизма с учетом новых принципов, получивших повсеместное распространение и признание большинством государств. К числу таковых следует отнести принципы примата норм между-

народного права, разделения властей, верховенства права, идеологическое и политическое многообразие, признания и доминирования правовой свободы человека в системе «государственно-общество-человек» и мн. др.

Безусловно, вышеизложенные принципы ложатся в основу любого современного государства, которое позиционирует себя как цивилизованное и конституционное, что находит свое отражение в его конституции¹. Однако полагаем, что наряду с этими и другими принципами, образующие в своей совокупности основу современного конституционного государства, ключевым, определяющим является легитимность организации и деятельности органов публичной власти. Легитимность органов публичной власти выступает как неотъемлемое свойство современного государства. Именно легитимность функционирования органов власти и управления, во-первых, позволяет говорить о степени демократизма и развития народовластия в том или ином государстве, демонстрирует степень доверия со стороны граждан органам власти и управления различного уровня и вида, во-вторых, показывает эффективность деятельности тех или иных государственно-правовых институтов.

По нашему убеждению, показателями оптимизации правовой регламентации общественных отношений являются не только результаты деятельности органов власти и управления, но и возможность институтов гражданского общества оказывать позитивное на них влияние. Степень правовой свободы граждан определяется возможностью в установленных законом формах и порядке реализовывать свои политические и иные общественно-значимые изыскания, выдвигать свои предложения или требования.

В настоящее время важным стало «чувствовать» настроения граждан, вовремя реагировать на происходящие социально-общественные изменения, уметь «слышать» голос народа, выражаемый в различного рода формах и способах, предусмотренных конституцией и законодательством. В большинстве своем социальные катаклизмы (революции, массо-

¹ Авдеев Д. А. Принципы организации публичной власти в России // Вестн. Урал. юрид. ин-та МВД России. 2021. № 3. С. 113–121.

вые недовольства, путчи, восстания, забастовки, публичные мероприятия политического характера и т. д. и т. п.) являются, как правило, результатом своевременного не реагирования со стороны органов власти и управления на те или иные проблемы, которые назревают в обществе, в неспособности власти оперативно их разрешить или, по крайней мере, минимизировать их последствия.

В этой связи конституция и законодательство устанавливают правовые возможности, с помощью которых граждане могут реализовывать свою политическую волю, выражать позицию (общественное мнение) по тем или иным вопросам жизни. Как известно, к числу форм непосредственной демократии, посредством которых происходит выражение «народной воли», относятся выборы, референдум, правотворческая инициатива, обращения (петиции), публичные мероприятия. При этом, следует отметить, что в настоящее время большую популярность приобретают новые разновидности публичных мероприятий — наномитинги, флешмобы, смартмобы, протестные палаточные лагеря, массовые вечеринки, массовые прогулки и пробежки, крестные ходы, политконцерты т. д. и т. п., которые не укладываются в традиционные пять форм публичных мероприятий, выделяемых российским законодателем. Приходится констатировать, что разница между собранием и митингом, демонстрацией и шествием достаточно условна. Кроме того, публичное мероприятие в ходе его проведения может трансформироваться и плавно перетекать из одной формы в другую или одновременно сочетать в себе несколько форм публичного мероприятия. Поэтому попытка законодательно закрепить понятие каждого потенциально возможного вида публичного мероприятия, по верному замечанию А.В. Саленко, по своей сути будет являться заведомо ошибочной и обреченной на неудачу. Более рациональным представляется процесс дальнейшей детализации общего (родового) понятия в сфере свободы мирных собраний в России — понятия публичного мероприятия¹.

Нельзя не отметить, что в настоящее время ряд исследователей анализирует особенности реализации законотворче-

¹ Саленко А. В. Свобода мирных собраний в России и Германии: вопросы терминологии и классификации // Вестн. Тюмен. гос. ун-та. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Т. 3. № 2. С. 96.

ской инициативы гражданами как одной из форм непосредственной демократии. В частности, О. А. Фомичева пишет, что «вопрос участия народа в качестве субъекта законотворческого процесса, а также вопрос регламентации правил всенародного голосования и последующего развития данного института при принятии законов с участием граждан России»¹ приобрели свою актуальность в последнее время. Само же участие российских граждан в законотворческом процессе провозглашено в статьях 3 и 31 Конституции Российской Федерации².

Однако в нашей стране, по-прежнему, именно выборы считаются одним из основных способов легитимации деятельности органов публичной власти и рассматриваются как форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица³. При этом «выборы — это политическое явление, поскольку речь идет о проявлении прямого народовластия посредством массовых действий большего числа граждан»⁴.

Несмотря на то, что, выборы и референдум считают высшей формой непосредственной (прямой) демократии, полагаем, что к ним следует добавить публичные мероприятия — собрания, митинги, шествия, демонстрации и пикетирования. Рассмотрение публичных мероприятий наряду с выборами и референдумом как высшей формы проявления народовла-

¹ Фомичева О. А. Мобилизация общественного мнения и законодательный процесс // Российское право онлайн. 2020. № 2. С. 52.

² Фомичева О. А. К вопросу о культуре в законотворческом процессе в России // Право — явление цивилизации и культуры. Вып. III = Law — Phenomen of Civilization and Culture. Vol. III / отв. ред. М. В. Немьтина. М.: РУДН, 2021. С. 550.

³ Макарец А. А., Юсубов Э. С. Избирательное право и процесс в Российской Федерации: учеб. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юрлитинформ, 2018. С. 334.

⁴ Колюшин Е. И. Актуальные проблемы избирательного права России: учеб. пособие. М.: Проспект, 2019. С. 6.

ствия обусловлена, по нашему мнению, следующими обстоятельствами. Во-первых, публичные мероприятия подобного рода являются самым непосредственным выражением политической воли граждан. Во-вторых, в отличие, в частности, от выборов, которые проводятся периодически (раз в четыре, пять или шесть лет) публичные мероприятия могут проводиться в любое время при условии обеспечения законных условий их проведения. Референдум же, как всенародное голосование, представляет собой правовое явление, которое проводится редко, по крайней мере, в нашей стране (например, референдум был проведен 12 декабря 1993 года при принятии Конституции Российской Федерации).

В этой связи нельзя говорить, что народ как единственный источник власти и носитель суверенитета выражают свою политическую волю только в отведенный конкретный период — в день голосования на выборах или день проведения референдума. Народ как обладатель учредительной власти может выражать непосредственно свою политическую волю в любое время в соответствии с установленными законодательством формами, и никто не может его в этом ограничивать, в силу того, что он единственный носитель суверенитета и источник власти. Следовательно, публичные мероприятия, надлежит рассматривать как непосредственное выражение политической воли граждан по тем или иным общественно значимым вопросам¹. Несмотря на то, что, публичные мероприятия носят локальный характер, т. е. проводятся на определенной территории муниципального образования, это несколько не принижает уровень выражения народной воли в контексте их масштабности проведения, равно как и степени важности и значимости.

По сути, выборы и референдум отличаются лишь количественным показателем, но не как не качественным, по сравнению с публичными мероприятиями. Поясним, что имеется в виду: выборы фактически представляют собой голосование граждан на избирательных участках, расположенных на территории муниципального образования, результаты которого

¹ Авдеев Д. А. Юридический голос политической воли российских граждан, или современные проблемы публичных мероприятий // Современное право. 2018. № 12. С. 31–32.

суммируются и, по ним определяется победитель, который занимает соответствующую избираемую должность: депутата Государственной Думы, депутата законодательного органа субъекта Федерации или же депутата представительного органа местного самоуправления; высшего должностного лица субъекта Российской Федерации; Президента Российской Федерации.

В этой связи нельзя сопоставлять степень важности и приоритетности, к примеру, муниципальных выборов с одной стороны и митинга, проводимого на части территории муниципального образования с другой, так как и выборы и митинг в данном случае выступают как формы непосредственного выражения народовластия и их значимость имеет одинаковое свойство как факт проявления народовластия. При этом, если, участвуя в выборах граждане выражают свое мнение относительно тех или иных кандидатур или политических партий в процессе голосования, то в случае с публичными мероприятиями происходит непосредственное волеизъявление граждан по наиболее актуальным вопросам социально-экономического или политико-правового порядка¹.

Как показывает практика проведения публичных мероприятий в Российской Федерации, имеется ряд проблем различного рода. Особое место среди них, на наш взгляд, имеют, прежде всего, те, которые касаются правовой регламентации их организации. В частности, это вопросы, связанные с подготовкой проведения публичного мероприятия. Следует согласиться с А. В. Саленко, что по своей правовой природе процедура согласования публичного мероприятия представляет собой не что иное, как государственную (муниципальную) услугу, которая уже давно должна оказываться гражданам в электронном виде на едином портале государственных услуг, что в конечном счете будет на практике гарантировать прозрачность процедуры согласования и надлежащее администрирование².

¹ Авдеев Д. А. Указ. соч.

² Саленко А. В. Свобода мирных собраний в Российской Федерации: несколько тезисов об актуальных проблемах // Журнал российского права. 2018. № 1 (253). С. 123.

Особую актуальность приобретает правовая регламентация публичных мероприятий, проводимых спонтанно и без организатора, а также срочных мирных собраний, которые не терпят отлагательства, но у которых есть организатор¹. В качестве примера подобного мероприятия можно привести организованного после теракта 3 апреля 2017 года в метро Санкт-Петербурга органами публичной власти, всероссийскую акцию «Вместе против террора», которая прошла в нескольких городах России 8 апреля 2017 г. В этой связи возникает необходимость нормативного регулирования, которое будет «содержать единые для всех правила проведения спонтанных и срочных публичных мероприятий (в том числе без подачи уведомления), применяемые без какой-либо дискриминации и вне зависимости от субъектного состава организаторов или тематики публичного мероприятия»².

К числу иных проблем, связанных с проведения публичных мероприятий можно отнести несформировавшуюся политико-правовую культуру граждан во время проведения публичных мероприятий. Да и в целом, уровень правосознания, как и качество правовой культуры российских граждан оставляет желать лучшего³. Известно, что в советское время подобные публичные мероприятия носили сугубо культурно-просветительский характер и не были направлены на выражение общественно-политического мнения по тому или иному вопросу. Мы убеждены, что публичные мероприятия, это, не только духовно-культурные и патриотично-просветительские формы проведения досуга граждан, но и, прежде всего, выражение имеющегося общественно-политического мнения по тем или иным вопросам социально-экономической и политико-правовой жизни общества.

¹ Саленко А. В. Свобода мирных собраний в Российской Федерации: несколько тезисов об актуальных проблемах... С. 120–121.

² Саленко А. В. Свобода мирных собраний в Российской Федерации: допустимы ли «государственные митинги»? // Академический юридический журнал. 2018. № 2 (72). С. 30.

³ Авдеев Д. А. Российское правосознание и пути формирования правовой культуры в современном российском обществе // Правовая культура в России на рубеже столетий: мат-лы Всерос. науч.-теор. конф. Волгоград: ВРО МСЮ, 2001. С. 202–205.

Таким образом, публичные мероприятия и выборы, представляя собой формы проявления непосредственной демократии, которые выступают как основные способы, оказывающие существенное влияние на процесс легитимации публичной власти, а следовательно, на эффективность и результаты деятельности органов власти и управления различного вида и уровня. Однако, в настоящее время имеется ряд проблем, связанных как с организацией и проведением публичных мероприятий, так и с процедурой выборов различных органов публичной власти. Стоит констатировать, что Конституция Российской Федерации не содержит основополагающих норм, которые бы устанавливали принципы, закрепляли виды избирательных систем, применяемых на тех или иных выборах, равно как и другие положения, регламентирующие основы избирательного права и процесса.

Нельзя не отметить, что публичные мероприятия и выборы в своей совокупности не исчерпывают собой способы легитимации публичной власти и не придают в итоге легитимность деятельности органов публичной власти, но оказывают существенное влияние на легитимацию деятельности последних. Полагаем, что в настоящее время необходимы дополнительные механизмы, способствующие выявлению степени доверия граждан деятельности органов публичной власти, которые они образуют (формируют). С данной функцией неплохо справляются, появившиеся относительно недавно, органы общественного надзора в виде общественных палат. Однако, их решения носят рекомендательный характер для органов публичной власти, а сама их деятельность нуждается в совершенствовании для наиболее эффективного их влияния на органы власти и управления¹. Хотя, бесспорно, что общественные палаты играют роль «сигнальных маяков», освещающих те или иные проблемы, возникающие в деятельности органов публичной власти, и выступают одним из средств обеспечения прав и свобод граждан.

¹ Чеботарев Г. Н. Общественное представительство: моногр. М.: Юрист, 2017. С. 71–101.