

АВДЕЕВ Дмитрий Александрович

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета

СПОСОБ ФОРМИРОВАНИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ВЫЗОВ ВРЕМЕНИ ИЛИ КОНСТИТУЦИОННАЯ ПЕРСПЕКТИВА

В статье анализируются особенности порядка формирования органов публичной власти в Российской Федерации. Автором рассматриваются возможности избирателей выражать свою политическую волю посредством институтов прямой (непосредственной) демократии.

Ключевые слова: демократия, избирательное законодательство, Конституция, выборы, органы публичной власти.

AVDEEV Dmitriy Aleksandrovich

Ph.D. in Law, associate professor of Constitution and municipal law sub-faculty of the Tyumen State University

METHOD OF FORMATION OF HIGHER PUBLIC AUTHORITIES: A CHALLENGE OF TIME OR A CONSTITUTIONAL PERSPECTIVE

In this article peculiarities in forming bodies of public power in Russian Federation are analyzed.

The author considers the problem of electorate's possibility to express its political will by institutes of straight (immediate) democracy.

Keywords: democracy, electoral law, Constitution, elections, bodies of public power.



Авдеев Д. А.

Способ формирования (образования) является одним из ключевых элементов в механизме непосредственной демократии. Участие граждан в формировании органов публичной власти позволяет им осознавать себя значимой частью политической системы общества. К сожалению, Конституция Российской Федерации 1993 года не содержит нормы, устанавливающие вид избирательных системы, а также принципы на основании которых будет должен осуществляться процесс формирования (образования) высших органов государственной власти.

Отметить, что сложившаяся практика избрания Президента, депутатов Госдумы и, процедура формирования Совета Федерации отличается постоянной корреляцией и изменениями, вызванными не только правовыми проблемами, а в большей степени политической конъюнктурой. К числу последних можно отнести ликвидацию порога явки избирателей, установление, а затем отмена 7-% барьера, возвращение к смешанной системе избрания депутатов Государственной Думы, изменение процедуры регистрации кандидатов на должность главы государства, увеличение сроков пребывания в должности Президента и депутатов Госдумы и др.¹ Вряд ли следует признать положительной практику принятия «нового» закона на президентских (1995, 1999, 2003 гг.) и парламентских выборах (1995, 1999, 2002, 2005, 2014 гг.).

Процедурные изменения порядка формирования Совета Федерации также не были обделены вниманием законодателя (1995, 2000, 2009, 2011, 2012 гг.). Заложенная в Конституции норма о порядке формирования Совета Федерации позволяет использовать различные способы его формирования. Таким образом, с 1993 года и до настоящего момента использовались фактически 5 (!) различных способа формирования верхней палаты, при этом все они соответствовали положениям Конституции. По нашему мнению, тенденция формирования Совета Федерации без непосредственного участия избирателей, применяемая с 1995 года сохраняется. В связи с чем в юридической литературе высказываются предложения о возвращении прямых выборов членов Совета Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном

голосовании. Так, предлагалась следующая формулировка ч. 2 ст. 95 Конституции следующего содержания: «В Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании»².

Однако, как известно, субъекты Российской Федерации заметно отличаются друг от друга многими факторами и показателями, в том числе и количеством проживающих на их территории избирателей (обращаем внимание не населения, а именно избирателей³). Это, по нашему мнению, должно находить свое отражение в порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания. Сложно говорить о равенстве представительств субъектов с различным количественным составом. Например, если в Москве (город федерального значения) проживает более 12 миллионов человек, то, например, в Ненецком и Чукотском автономных округах около 44 тысяч и 50 тысяч человек соответственно.

Полагаем, что в политико-экономических условиях Российской Федерации, одним из вариантов формирования верхней палаты парламента, может быть использован германский опыт, где число представителей от каждого субъекта Федерации (земли) пропорционально числу жителей и при этом, голосование представителей одной земли должно быть единоголосным (либо за, либо против) по тому или иному вопросу. Так, если численность земли составляет до двух миллионов граждан, то представителей в Бундесрате – 3, если от двух до шести миллионов человек – 4, от шести до семи миллионов – 5, свыше семи миллионов – 6. Полагаем, что подобный способ в современных российских условиях, на наш взгляд, является рациональным, оправданным, логичным и вполне обоснованным – зависимость числа членов Совета Федерации - представителей субъектов Федерации от числа избирателей, проживающих на его территории.

2 Ныркova Т. Ю., Петрова Н. А. К вопросу об изменениях порядка формирования Совета Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 22.

3 Мы убеждены о том, что юридически грамотнее понимать под источником власти именно избирательный корпус, а не всех российских граждан, так как именно избиратели непосредственно участвуют в управлении делами государства в том, числе посредством выборов в различные органы публичной власти.

1 См.: Авдеев Д. А. Демократическая иллюзия участия народа в формировании органов публичной власти в России // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 4 (45) С. 24.

Тем не менее, следует отметить, что в Российской Федерации стали создаваться условия для формирования избирательного законодательства основанного на демократических принципах, а поиск оптимальных путей развития избирательного права и законодательства продолжается. С каждым выборами мы накапливали правовой опыт регулирования процесса избрания этих органов государственной власти, и данный факт не может не быть полезным для дальнейшего совершенствования законодательства в этой сфере. Другой вопрос насколько будет учтен этот наш отечественный опыт, а также опыт зарубежных стран в правовом регулировании формирования (образования) органов публичной власти.

При выборе того или иного способа формирования высших органов государственной власти нельзя не признать ценность зарубежного опыта, использование которого может сыграть положительную роль. Однако, его заимствование в отечественном законодательстве возможно с учетом российской политико-правовой специфики и ментальности избирателей.

Сами способы избрания единоличных или же коллегиальных органов государственной власти в зарубежных странах весьма разнообразны, и имеют свои особенности. Традиционно они сводятся к трем основным: прямые, косвенные, многостепенные (многоступенчатые) выборы. В частности, с использованием различных вариантов избирательных систем путем прямых выборов избираются члены верхних палат в США, Японии, Швейцарии, Бразилии, Италии. Депутатов Всекитайского собрания народных представителей, собраний народных представителей провинций, городов центрального подчинения и городов, имеющих районное деление, избирают собрания народных представителей на ступень ниже, т. е. собрания формируются на основе многостепенных выборов. В Австрии Федеральный совет (верхняя палата парламента) формируется на основе двухстепенных выборов: члены этой палаты избирают ландтаги земель, то есть используется система многостепенных выборов⁴.

В парламентских странах Президент избирается Парламентом или же образуемым на его основе органом власти (Латвия, Эстония, Италия, Греция, Турция). Так, например, в ФРГ Президент избирается Федеральным собранием, которое состоит из членов Бундестага и такого же числа членов, избранных законодательными органами земель по принципам пропорциональных выборов. Для большинства стран характерен внепарламентский способ избрания Президента путем прямых выборов (Казахстан, Белоруссия, Франция, Польша). Косвенные выборы применяются для избрания Президента в США.

Таким образом, многообразии способов формирования высших органов публичной власти объясняется рядом факторов. Во-первых, разновидностью той или иной формы правления, на основе которой функционирует система органов государственной власти (парламентская, президентская или же смешанная). Во-вторых, учитывается форма государственного-территориального устройства (унитарное или же федеративное государство). В-третьих, сложившиеся исторические традиции, национальные особенности. В-четвертых, реальное соотношение политических сил в стране и мн. др.

Не стоит забывать и о том, что в зарубежных странах с устоявшимися демократическими традициями избирательное право и законодательство имеют давнюю историю и прошли в своем развитии не одно столетие, чего не скажешь об отечественном опыте. Как мы уже говорили выше, основы избирательного законодательства демократического правового государства были заложены Конституцией Российской Федерации 1993 года, нормы которой, однако, не всегда дают четкое представление о векторе развития избирательного законодательства. Так, если в ст. 81 закрепляется, что Президент избирается на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, то в отношении принципов избрания депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации ничего не говорится. Также не устанавливается на основе какой избирательной системы выбираются депутаты Государственной Думы.

Видимо на подобные огрехи конституционного текста оказала влияние та обстановка в которой разрабатывался проект Основного закона – борьба политических сил, спешка, несогласованность позиций по тем или иным вопросам и формулировкам и т. д. Поэтому Конституция и получилась по многим моментам недосказанной (недописанной) и на этой «шаткой», содержащей общие фразы и формулировки родилось избирательное законодательство.

Процесс формирования (образования) органов публичной власти должен быть воспринят самим обществом, а следовательно, соответствовать уровню его правовой культуры и правосознанию граждан. Не исключается, а наоборот будет востребованным сочетание различных методов, способов и процедур (назначение, избрание, предоставление, наделение и т. д. и т.п.), при образовании (формировании) органов публичной власти различного уровня. По нашему убеждению, найти оптимальный способ образования (формирования) того или иного органа публичной власти будет являться залогом успеха и общественно-государственного компромисса между представителями власти и народной воли в процессе отечественного управления делами государства.

В современном государстве, характеризующимся высокоразвитым и цивилизованным при организации публичной власти акценты должны быть смещены не на то каким образом образуется (формируется) те или иные органы публичной власти, а какова эффективность их деятельности. Ведь подавляющее большинство граждан заинтересовано именно в результатах их повседневной работы. Тем не менее, это ни в коей мере не означает, что следует отказаться от привлечения граждан к участию в делах государства посредством ограничения демократических процедур образования (формирования) органов публичной власти, применяя при этом иные процедуры. Однако, в силу ряда обстоятельств и сложившихся исторических и иных условиях порядок образования (формирования) органа публичной власти имеет значение⁵.

Таким образом, проблема выборности органов государственной власти в Российской Федерации, а также демократичность порядка выборов высших органов государственной власти федерального уровня нуждается дальнейшей корреляции с учетом как отечественного, так и зарубежного опыта. Такие шаги возможны при условии, если мы действительно хотим реализовать концепцию построения в России гражданского общества, основанного на демократических принципах образования органов власти, действительно политическом плюрализме, равенстве и верховенстве закона. Совершенствование избирательного законодательства, доступности публичных должностей, прозрачность выборов и, в конечном счете, эффективность, скажутся на уровне правовой культуры и политического мировоззрения избирателей, который прямо пропорционален эффективности участия граждан в управлении делами государства. Дальнейшая демократизация законодательства покажет насколько оправдаются наши ожидания.

Пристатейный библиографический список

1. Авдеев Д. А. Демократическая иллюзия участия народа в формировании органов публичной власти в России // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 4 (45).
2. Авдеев Д. А. Легитимность публичной власти в России // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Том 3. № 3.
3. Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005.
4. Ныrkova Т. Ю., Петрова Н. А. К вопросу об изменениях порядка формирования Совета Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9.

4 См.: Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. С. 182.

5 Авдеев Д. А. Легитимность публичной власти в России // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Том 3. № 3. С. 99-112.