

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЛЕГИТИМНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Эффективное функционирование органов власти возможно не только в случае их легального образования, но и, самое главное, их образования на основе воли большинства граждан, что придает им свойство легитимности. В статье исследуются конституционные основы легитимности органов государственной власти, делается вывод о соответствии осуществляемой ими деятельности политическим интересам российских граждан. Автор использовал метод анализа и синтеза, формально-юридический метод и исторический метод исследования. 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. На основе чего делается вывод о соответствии российского законодательства представлениям демократического устройства общества.

**Dmitry A.
AVDEEV**

the assistant professor of the
Constitutional and Municipal Law Chair of
the Tyumen State University, PhD in law
(Tyumen), ronner@mail.ru.

**Legality; legitimacy;
public authorities;
the Constitution of the Russian
Federation; democracy;
state power; elections;
public administration**

Effective functioning of government bodies is possible not only in the case of their legal education, but most importantly, their education on the basis of the will of the majority of citizens, which gives them the property of legitimacy. The article explores the constitutional foundations of the legitimacy of public authorities, concludes that the activities carried out by them are in line with the political interests of Russian citizens. The author used a method of analysis and synthesis, formal-legal method and historical method of research.

In this article is analyzed peculiarities in forming bodies of public power in Russian Federation. The Author consider the problem of electorate's possibility to express it's political will by institutes of straight (immediate) democracy. According of this matters the Author makes a conclusion of conformity the Russian legislation with conception of democratic society system.

CONSTITUTIONALIZATION OF LEGITIMACY IN MODERN RUSSIA

**АВДЕЕВ
Дмитрий Александрович**

доцент кафедры конституционного
и муниципального права Тюменского
государственного университета,
кандидат юридических наук
(г. Тюмень), ronner@mail.ru.

**Легальность; легитимность;
органы публичной власти;
Конституция Российской
Федерации; демократия; госу-
дарственная власть; выборы;
государственное управление**

УДК 342.5

К числу основополагающих принципов функционирования органов государственной власти относятся конституционность, разделение властей, сбалансированность их компетенционных полномочий, юридическая ответственность за результаты своей деятельности, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, а также легитимность и легальность их организационной деятельности. При этом легитимность является ключевым принципом организации всей системы органов публичной власти.

Как известно, способы образования (формирования) органов государственной власти и управления, а также их непосредственная деятельность позволяют оценить их эффективность с помощью существующих различного рода показателей и критериев. Однако одним из важнейших правовых признаков, характеризующих органы государственной власти, выступают такие свойства, как легитимность и легальность их функционирования.

Органы публичной власти (как органы государственной власти федерального и регионального уровней, так и местные (муниципальные

органы)) являются представительными, так как они образуются (формируются) с участием граждан. При этом обращаем внимание, что под гражданами в данном аспекте мы понимаем только избирателей как потенциальных участников публичного управления и субъектов политических прав, представляющих в своей совокупности юридическую категорию «народ» [1, с. 25–30].

В современном государстве выделяются две основные формы демократии — непосредственная (прямая) и опосредованная (представительная). Одним из самых распространенных способов осуществления народом своей власти непосредственно является участие в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления. В настоящее время российские граждане могут избирать Президента РФ, депутатов Государственной Думы, на региональном (субъектном) уровне — высшее должностное лицо субъекта Федерации и депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти. На местном уровне предоставляется возможность избрания депутатов представительного органа и главу муниципального

образования непосредственно (за редким исключением).

Хотя был период, когда формирование высших органов государственной власти федерального и регионального уровней осуществлялось с определенной долей косвенного представительства. Мы имеем в виду, во-первых, время (2004–2010 гг.), когда глава субъекта Федерации наделялся по представлению Президента РФ полномочиями региональным парламентом, что исключало возможность реализации избирателями соответствующего субъекта РФ своего активного и пассивного избирательного права по управлению делами государства, предусмотренного ст. 32 Конституции [2]; во-вторых, когда выборы депутатов Государственной Думы в 2011 г. проводились по пропорциональной системе по обезличенным спискам. По верному замечанию М. С. Саликова, «отсутствие опыта участия в политической жизни в условиях многопартийной системы, переход к чисто пропорциональной избирательной системе будет способствовать обезличиванию власти, еще большему отдалению ее от рядовых граждан» [3, с. 77]. По мнению А. А. Горбачева и А. К. Сквикова, «переход на формирование российского парламента по пропорциональной избирательной системе резко ограничивает возможности большинства граждан РФ, политических партий в выходе на уровень принятия политических решений» [4, с. 761]. Недостатком вводимой пропорциональной избирательной системы В. В. Никитин называет «уязвимость ее перед политическими технологиями, обезличенность части депутатского корпуса, процветание партийной коррупции» [5, с. 224].

Отдельного разговора заслуживает порядок формирования Совета Федерации, который с 1995 г. претерпел неоднократно изменения, продолжая оставаться «ненародной палатой» российского парламента.

Таким образом, любые органы власти и управления должны не просто быть образованы в строго определенном законом порядке, что будет придавать характер легальности их деятельности, они должны быть легитимными, т. е. отражать волю большинства избирателей, выразивших свои политические убеждения посредством различного рода институтов и форм демократии, в первую очередь на выборах.

Безусловно, свойство легитимности распространяется прежде всего на высшие органы государственной власти, которые для реализации основных стратегических задачи развития государства образуют массу других государственных органов, выполняющих непосредственные функции для обеспечения деятельности высших органов государственной власти, при этом они утрачивают свойство непосредственного народного

представительства. Это вовсе не означает, что все органы публичного управления и власти необходимо образовывать (формировать) с непосредственным привлечением к этой процедуре российских граждан, что невозможно априори. Однако высшие органы государственной власти, образующие подведомственные им органы власти и управления, должны нести ответственность за организационную деятельность последних. Соответственно, обладая свойством легитимности, высшие органы государственной власти отвечают за непосредственное функционирование нижестоящих государственных органов, образованных без какого-либо участия народа и его представителей.

В данном случае примером может послужить порядок образования федерального правительства, которое формируется без учета мнений парламентского большинства и тех политических партий, которые выражают волю соответствующего числа избирателей, принявших участие в голосовании на выборах. Ведь министры назначаются непосредственно Президентом РФ, а несогласие народных избранников с кандидатурой на должность Председателя Правительства РФ легко преодолевается вплоть до роспуска Государственной Думы Президентом РФ. Более того, ситуация с роспуском в нынешних условиях невозможна в силу партийной однородности депутатского корпуса и будущих кандидатов в федеральные министры. В итоге мы получаем правительство, ответственное только перед главой государства. Попытки вотума недоверия или же резолюции порицания в отношении Правительства РФ со стороны Государственной Думы изначально обречены на провал, так как политическое недовольство депутатов (а такое возможно в случае дисбаланса политических сил в парламенте) с деятельностью высшего коллегиального органа исполнительной власти позволит Президенту РФ принять решение о роспуске Государственной Думы.

При этом не может не обращать на себя внимания тот факт, что если при назначении Председателя Правительства РФ требуется согласие Государственной Думы, то при его отставке — нет. Полагаем, что процедура формирования того или иного органа государственной власти должна коррелироваться с порядком и его отставки. Следовательно, в данном случае необходимо согласие Государственной Думы на отставку Председателя Правительства РФ.

В свою очередь, легальность означает установленную законом процедуру, позволяющую образовывать (формировать) высшие органы государственной власти как федерального, так и регионального (субъектного) уровней. При этом легитимность следует рассматривать не только

как согласие народа с принимаемыми органами власти в соответствии со своей компетенцией нормативными правовыми актами всеобщее одобрение и признание их организационной деятельности, но и как выраженную политическую волю большинства избирателей, нашедшую свое отражение в деятельности органов власти и управления. Именно легитимность, на наш взгляд, лежит в основе современного конституционного государства.

Таким образом, конституционно-правовой анализ организации и деятельности высших органов государственной власти позволяет сделать ряд выводов относительно соответствия функционирования этих органов свойствам легальности и легитимности. Установленная законом процедура образования высших органов государственной власти должна обеспечивать легитимное свойство организационной деятельности образуемых органов власти и управления, которые образуются посредством волеизъявления избирателей, непосредственно принимающих участие на выборах или в иных формах выражения политической позиции.

Отечественный опыт законодательного регулирования избирательного процесса показал, что перед каждыми выборами, в так называемый «предсезонный период», предшествует модернизация избирательного законодательства, что иногда приводит к значительному его реформированию. При этом следует отметить, что применение новых избирательных инноваций и различного рода экспериментов с избирательной системой обуславливается не только необходимостью ликвидации правовых пробелов в регулировании избирательных отношений, но и, как показала практика, политическими мотивами. И подобную практику юридической ревизии законодательства о выборах нельзя рассматривать только лишь с одобрительных позиций.

Оценивая сложившуюся ситуацию с парламентскими и президентскими выборами в Российской Федерации, а также процедуру избрания глав субъектов РФ и депутатского корпуса региональных парламентов, можно выявить целый комплекс проблем, требующих скорейшего разрешения. Назовем некоторые из них.

Во-первых, как мы уже говорили выше, это наметившаяся негативная тенденция постоянной корреляции избирательного законодательства, обусловленная в большей степени политической конъюнктурой, нежели вынужденной необходимостью правового регулирования, что в целом непозволительно с точки зрения легитимации публичной власти и стабилизации политических отношений, основой которых является партийная борьба за осуществление власти различными

силами в строгом соответствии с законодательством, которое не должно носить хаотичный характер, меняясь от выборов к выборам в зависимости от тех или иных факторов и причин.

Во-вторых, это отсутствие в Конституции каких-либо положений и норм, устанавливающих основу избрания высших органов государственной власти. Так, Конституция закрепляет только принципы избрания Президента РФ, при этом ничего не говорится о принципах, способах, системе, процедуре избрания депутатов Государственной Думы и формирования Совета Федерации. Это в полной мере относится и к органам государственной власти субъектов РФ. В Конституции лишь упоминается, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ч. 2 ст. 11), а их система устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, определенными федеральным законом (ч. 1 ст. 77).

Складывается впечатление, что разработчики Конституции умышленно обошли вопрос закрепления тех или иных положений образования (формирования) органов государственной власти, которые должны выступать своего рода юридическим каркасом отечественной избирательной системы. А это, в свою очередь, привело к тому, что на каждые президентские и парламентские выборы у нас принимался новый федеральный закон. Очередное изменение способа формирования Совета Федерации, по мнению Т. Ю. Нырковой и Н. А. Петровой, обусловлено необходимостью сделать верхнюю палату парламента более легитимной, т. е. выборной, обеспечив, таким образом, представительство регионов [6, с. 20]. Э. С. Юсубов предлагает следующую редакцию ст. 95 Конституции: «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации, избранные сроком на пять лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» [7, с. 75]. Подобные доводы, приводимые в подтверждение легитимности используемой ныне процедуры назначения (избрания) представителей от субъектов Федерации, выглядят довольно-таки убедительно, ведь одна из палат высшего законодательного и представительного органа непосредственно народом не формируется.

Полагаем, что в дальнейшем порядок формирования Совета Федерации еще будет коррелироваться. Как известно, Президент РФ наделяется правом назначать представителей Российской Федерации в состав Совета Федерации

в количестве не более 10 % от числа членов данной палаты. Присутствие представителей Российской Федерации в палате парламента, которая призвана представлять, по сути, интересы субъектов Федерации, выглядит более чем странно. По нашему мнению, определение правовой и представительской природы Совета Федерации как палаты Федерального Собрания даст ответ на вопрос о назначении этой палаты и выявит, чьи же интересы в ней представлены. Это послужит основой для выбора в будущем оптимального способа формирования Совета Федерации, который должен соответствовать представлениям демократичности. Однако в любом случае, какой бы порядок формирования не был бы определен, он должен соответствовать свойству легитимности. Ведь, как известно, способ образования высших органов государственной власти является одним из существенных признаков формы правления, раскрывающих степень участия граждан в государственном управлении [8]. Отсутствие же конституционного закрепления способов и системы образования органов государственной власти федерального и регионального уровней позволяет путем принятия федерального закона устанавливать любой способ их формирования (от прямых выборов до процедуры наделения полномочиями, от смешанной к пропорциональной, от назначения до избрания).

Подобная практика не может не вызывать критических замечаний со стороны научного общества и всех тех, кто неравнодушен к институтам демократии и осуществления публичной власти. Так, результаты последних избирательных кампаний (президентских 2012 г. и парламентских 2011 и 2016 гг.) были восприняты представителями науки со сдержанным чувством критичности, скептицизма и негодования. В частности, Н. А. Боброва, анализируя итоги выборов депутатов Государственной Думы VII созыва 18 сентября 2016 г., заключает, что «призрачная либерализация обернулась разгром оппозиции, поскольку была не чем иным, как ловкой электронной ловушкой, в которой утонуло 22 млн голосов избирателей, доставшихся в итоге “Единой России” и в меньшей степени — партиям системной оппозиции. Как это ни парадоксально, разгром оппозиции на парламентских выборах 2016 г. осуществлен ею же самой: оппозиционные партии рвали голоса друг у друга» [9, с. 47].

Нельзя не согласиться с М. А. Липчанской, которая считает, что «для полноценного функционирования системы государственного и муниципального управления в условиях проводимой административной реформы, характеризующейся укреплением “вертикали власти”, необходим эффективный механизм обратной связи, который может заключаться в непосредственном влиянии

граждан на формирование исполнительной власти. В качестве примера ей приводится используемая ранее процедура формирования главы субъекта Федерации, в которой граждане не участвовали, пока не были введены прямые выборы, в связи с чем говорилось о целесообразности и необходимости создания механизма, представляющим по своему содержанию собой процедуру инициации населением отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по аналогии с институтом отзыва должностного лица» [10, с. 354].

Никакие принципы организации государства, в числе которых верховенство закона, принцип разделения властей, признание народа единственным источником власти, приоритет общечеловеческих ценностей, не будут иметь значения в случае отсутствия в государстве реальной (а не формальной) возможности граждан непосредственно участвовать в процессе управления государством, что обеспечит легитимность органов государственной власти и местного самоуправления.

Для установления демократического стиля управления, претворения идей демократизма, а самое главное — легитимации государственной власти в Российской Федерации с пока еще недостаточно развитой системой политической партийной борьбы необходима как дальнейшая модернизация законодательства, так и смена общественно-ментального понимания новых изменений в организации государственного управления. Последнее, по нашему мнению, является главным и определяющим. Политическая грамотность и активность народа, являясь показателями эффективности функционирования механизма непосредственного участия народа в управлении делами государства, позволяют говорить о степени демократичности законодательства, соответствия его критериям правового государства.

Проблемы легитимности порядка образования органов государственной власти остаются актуальными и требуют своего скорейшего разрешения, ибо юридическая чехарда с избирательным законодательством может привести к пагубным последствиям игнорирования институтов выборов и равнодушного, в юридическом смысле, отношения к управлению делами государства со стороны населения. Не учитывать это — значит обрекать себя на очередную волну недовольства и накопления аполитичности в рядах большинства российских граждан. В частности, об этом свидетельствуют результаты явки избирателей на выборы депутатов Государственной Думы в сентябре 2016 г.

В заключение хотелось бы остановиться на таком аспекте, как процедура образования органов

государственной власти. По нашему глубокому убеждению, в современном государстве способы, используемые для образования (формирования) различных органов публичной власти, не играют существенной роли. В большей степени значение имеют уровень социально-экономического развития государства и финансово-экономическая свобода человека. Всевозможные критерии и индексы демократии перестали быть показателем прогрессивности общества по сравнению с той ролью, которая ему отводилась прежде.

Считаем, что в высокоразвитом и цивилизованном государстве акценты должны быть смещены не на способ, а на эффективность деятельности образуемого (формируемого) органа. Гражданам в большей степени интересна продуктивность деятельности того или иного органа власти, а не то, каким образом происходит его образование (формирование). Однако это не означает, что от участия избирателей в образовании органов публичной власти следует отказаться в пользу процедуры назначения или наделения полномочиями, осуществляемой вышестоящими органами. Хотя, безусловно, при тех или иных политико-правовых обстоятельствах и условиях, а также на определенном этапе исторического развития государства способ формирования (образования) органа власти имеет свое значение.

Подчеркнем, что прямые выборы, назначение, наделение полномочиями — это всего лишь способы формирования органов публичной власти, и важно то, что возможность их сочетания или совместного использования (некая правовая гибридность) при образовании того или иного органа власти произведет желаемый эффект. На наш взгляд, оптимальный способ формирования — это залог успеха в поиске общественно-государственного компромисса между представителями власти и народной воли (воли избирателей) в процессе управления делами государства. По верному замечанию А. В. Петришина, «проведение свободных выборов само по себе не может быть надежным критерием реальной демократии, поскольку на пути ее практической реализации является следующая не менее важная и сложная

проблема — какими способами и средствами нужно максимально увеличивать влияние народа на осуществление власти, сформированной от имени народа и осуществляемой по отношению к народу» [11, с. 8]. Не следует забывать об иных формах непосредственной демократии помимо выборов.

Демократическая основа управления позволяет гражданам (избирателям) придавать легитимность органам публичной власти и принимаемым ими решениям, целью которых является эффективность регулирования социальных процессов. Поэтому процесс образования (формирования) органов публичной власти имеет немаловажное значение для реализации гражданами своих политических прав и свобод и выражения их политической воли посредством конституционно-правовых институтов, являющихся элементами демократического государственного управления.

При этом, по нашему глубокому убеждению, выборы как таковые — это не самоцель в строительстве правового демократического государства. Выборы — это всего лишь один из способов, позволяющий сформировать легальным путем легитимные органы публичной власти, главное назначение которых должно укладываться в содержательную характеристику их деятельности, квинтэссенцией которой является обеспечение прав и свобод личности.

В современном мире в условиях постоянно изменяющихся социально-экономических факторов большое значение приобретает именно финансово-материальное положение человека, его экономическая свобода, возможность реализовать принадлежащие ему права в соответствии со своими интересами и потребностями, в связи с чем демократические формы участия граждан отходят на второй план. Думается, не будет открытием тот факт, что в настоящее время способы формирования (образования) органов государственной власти, равно как и проблематика, связанная с вопросами их конституционно-правового статуса, утрачивают свое былое значение по сравнению с возможностью обеспечения правовой свободы человека в современных условиях.

Пристатейный библиографический список

1. Авдеев Д. А. Избиратели как источник власти, или Юридическое измерение категории «народ» // Современное право. 2015. № 11.
2. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 439.
3. Саликов М. С. Централизм и демократия: проблемы поиска баланса // 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.
4. Горбачев А. А., Сквоиков А. К. Тенденции и противоречия в процессе формирования российского парламентаризма // Право и политика. 2011. № 5 (137).

5. Никитин В. В. Влияние избирательной системы на процесс трансформации общества и опыт РФ : дис. ... канд. полит. наук. М., 2000.
6. Ныркова Т. Ю., Петрова Н. А. К вопросу об изменениях порядка формирования Совета Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9.
7. Юсубов Э. С. К вопросу о прямых выборах членов Совета Федерации в контексте реформы избирательного законодательства // Избирательное законодательство: проблемы и пути совершенствования : материалы VII Междунар. науч.-практ. конф. Томск, 2013.
8. Авдеев Д. А. Особенности российской формы правления // Государство и право. 2010. № 12.
9. Авдеев Д. А. Республиканская форма правления в свете конституционного монархизма (отечественный опыт) // Государство и право. 2015. № 2.
10. Боброва Н. А. Конституционное право как инструмент управления будущим, или Итоги выборов – 2016 // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1.
11. Липчанская М. А. Конституционно-правовое регулирование участия граждан в формировании исполнительной власти // Право и политика. 2011. № 3 (135).
12. Петришин А. В. Народовластие как фундамент демократического, правового, социального государства // Правоведение. 2010. № 3.