

---

полагает глобальную трансформацию социальной функции государства, превращение ее в приоритетное направление государственной деятельности. В рамках этого процесса необходимы качественные изменения социального законодательства, его распространение на все без исключения слои населения; признание государством своей доминирующей роли в обеспечении социально-экономических прав личности и в то же время — отказ от всеобъемлющего государственного патернализма в социальной сфере.

**Д.А. Авдеев,**  
кандидат юридических наук, доцент  
Института права, экономики и управления  
Тюменского государственного университета  
ronner@mail.ru

---

### **Демократическая иллюзия участия народа в формировании органов публичной власти в России**

**Аннотация:** в статье анализируются особенности порядка формирования органов публичной власти в Российской Федерации. Рассматриваются возможности избирателей выразить свою политическую волю посредством институтов прямой (непосредственной) демократии. Делается вывод о соответствии российского законодательства представлениям демократического устройства общества.

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

**Summary:** 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.

**Key words:** democracy, electoral law, constitution, elections, bodies of public power.

Провозглашение государства демократическим предполагает не только формально-юридическое закрепление в конституционном законодательстве институтов выборов и референдума как высшей формы народовластия, но и установление действенных механизмов, соответствующих современному уровню развития демократии, что в конечном итоге позволит единственному источнику власти — народу принимать участие в управлении делами государства как непосредственно, так и опосредованно.

Политическая грамотность и активность народа, являясь показателями эффективности функционирования механизма непосредственного участия народа в управлении делами государства, позволяют говорить о степени демократичности законодательства, соответствии его критериям правового государства. В свое время известный русский правовед Ф.Ф. Кокошкин подчеркивал, что «только развитие самостоятельности народа может служить прочным фундаментом благополучия и национального прогресса»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Кокошкин Ф.Ф. Об основаниях желательной организации народного представительства в России. М., 1906. С. 49—50.

---

По нашему мнению, именно реальная возможность участия народа в управлении делами государства, в частности в процедуре формирования органов публичной власти (на всех уровнях) позволяет характеризовать государство как демократическое. К признакам, отличающим непосредственную демократию, по мнению Т.Е. Грязновой, относится право народа на непосредственное отправление главнейших атрибутов верховной власти: издание конституционных законов и поправок к конституции; осуществление законодательной власти; избрание важнейших должностных лиц государства<sup>1</sup>.

Именно избрание органов публичной власти (должностных лиц) и, соответственно, их ответственность перед народом, является ключевым элементом в механизме непосредственной демократии. Участие граждан в формировании органов публичной власти политически мобилизует их, позволяет им осознавать себя значимой частью политической системы общества. В большинстве государств электорат правомочен избирать главу государства, депутатов парламента, при этом в странах с бикамеральным парламентом, как правило, граждане избирают членов обеих палат. В федеративных государствах с учетом двухуровневой системы организации государственной власти народ избирает также главу и депутатов законодательных органов субъектов федерации.

Несколько иначе дело обстоит с российским избирательным законодательством. Так, граждане Российской Федерации вправе участвовать в избрании следующих органов публичной власти: на федеральном уровне — Президента и депутатов Государственной Думы, на региональном (субъектном) уровне — только депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, на местном (муниципальном) — депутатов и главу муниципального образования. При этом порядок избрания главы муниципального образования в большинстве случаев заменен на иную процедуру — заключение контракта с сити-менеджером, который возглавляет местную администрацию.

Действительно, начиная с момента принятия Конституции РФ в 1993 г., наметилась своеобразная тенденция ограничения возможностей избирательного корпуса принимать участие в образовании органов публичной власти, при этом, несмотря на некоторые изменения законодательства, формально сохраняется соответствие признакам демократического государства, о чем свидетельствуют следующие аргументы.

1. *Порядок формирования Совета Федерации.* С 1995 г. граждане России не участвуют в процедуре формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Практика применения нормы Конституции, устанавливающей порядок формирования Совета Федерации, показала возможность использования различных способов его образования. Однако ранее, с 1993 по 1995 гг. в соответствии с Положением о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 11 октября 1993 г., для избрания членов Совета применялись прямые выборы<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Грязнова Т.Е. Концепция демократического конституционного типа государства в российской либеральной юридической науке конца XIX — начала XX в. // Государство и право. 2011. № 2. С. 77.

<sup>2</sup> См.: САПП РФ. 1993. № 42, ст. 3994.

С принятием в 1995 г. Федерального закона № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» в Совет по должности входили главы исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации<sup>1</sup>. В соответствии с Федеральным законом от 5 августа 2000 г.<sup>2</sup> представитель от исполнительного органа государственной власти субъекта стал назначаться главой субъекта Федерации, в то время как представитель от законодательного органа избирался на его заседании из числа кандидатур, предложенных Председателем регионального парламента. По верному замечанию Е.А. Лукьяновой, данный способ формирования Совета Федерации не является оптимальным, не приводит к эффективной работе палаты и подвергается жесткой критике<sup>3</sup>.

С 1 января 2011 г. на основании Федерального закона от 14 февраля 2009 г. № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>4</sup> членом Совета Федерации может быть избран депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации или же депутат представительного органа муниципального образования, расположенного на территории соответствующего субъекта Федерации. Введение данной новеллы, по мнению Т.Ю. Ныrkовой и Н.А. Петровой, обусловлено необходимостью сделать верхнюю палату парламента более легитимной, так называемой "выборной", обеспечив, таким образом, представительство регионов<sup>5</sup>.

Однако до сих пор высказываются предложения об избрании членов Совета Федерации путем прямых выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Так, предлагается следующая формулировка ч. 2 ст. 95 Конституции: «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»<sup>6</sup>. Предлагается также формировать Совет Федерации путем прямых выборов населением соответствующих субъектов Федерации из числа претендентов, выдвигаемых представительными и законодательными органами<sup>7</sup>.

Высказываются мнения о возможности использовании зарубежного опыта. В частности, Г.Д. Садовникова приводит в качестве примера ст. 96 Конституции Словении, предусматривающую формирование верхней палаты парламента (Государственного совета) по профессионально-социальному принципу: «Государственный совет является органом представительства носителей социальных, экономических, профессиональных и местных интересов.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50, ст. 4869.

<sup>2</sup> См.: Там же. 2000. № 32, ст. 3336.

<sup>3</sup> См.: Лукьянова Е.А. Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 9.

<sup>4</sup> См.: Российская газета. 2009. 18 февр.

<sup>5</sup> Ныrkова Т.Ю., Петрова Н.А. К вопросу об изменениях порядка формирования Совета Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 20.

<sup>6</sup> Там же. С. 22.

<sup>7</sup> См.: Гранкин И.В. Законодательные органы: перспективы развития. М., 2007. С. 41–42.

Государственный совет состоит из 40 членов: 4 представителя работодателей, 4 представителя наемных работников, 4 представителя крестьян, ремесленников и лиц свободных профессий, 6 представителей работников непроизводственной сферы, 22 представителя местных интересов».

Указанный способ формирования верхней палаты парламента позволяет одновременно усилить ее профессионализм и отразить социальную структуру общества, однако такой способ означает отход от классической концепции формирования современных парламентов по территориальному принципу и возврат к куриальным выборам<sup>1</sup>.

Как считает А.Н. Медушевский, трехкратный порядок изменения процедуры формирования Совета Федерации (и воссоздание Государственного совета) в этом контексте следует понимать как поиск оптимальной модели бикамерализма в постсоветской России<sup>2</sup>.

Полагаем, что способ образования Совета Федерации будет зависеть от его правовой природы, с которой еще предстоит определиться. Ведь ответ на вопрос о том, чьи интересы представляет Совет Федерации, является основополагающим для выбора той или иной процедуры формирования одной из палат российского парламента.

2. *Порядок избрания главы субъекта Федерации.* Правом непосредственного избрания главы субъекта Российской Федерации граждане не обладают с 2004 г. Применявшиеся до этого прямые выборы высшего должностного лица субъекта были заменены на процедуру наделения претендента на эту должность соответствующими полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти по представлению Президента РФ. Данный порядок вполне удачно вписывается в демократическую составляющую отечественного законодательства. Однако не вызывает никаких сомнений, что круг лиц, которые могут попасть в число потенциальных кандидатов на данную должность, существенно ограничен, при этом положения Конституции о возможности каждого гражданина участвовать в управлении делами государства не нарушаются. Отмена прямых выборов глав субъектов РФ, по мнению С.А. Денисова, «способствует деполитизации населения, оттеснению его от участия в управлении делами государства»<sup>3</sup>.

3. *Порядок образования депутатского корпуса Государственной Думы,* по нашему мнению, с точки зрения соответствия его демократическим процедурам также отстает от желаемого. «Если изменения формирования корпуса высших должностных лиц, — по словам И.А. Дюльденко, — привели к формальному отдалению органов государственной власти от формирования Совета Федерации, то переход на пропорциональную систему выборов Госдумы привел к отдалению народного участия»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Садовникова Г.Д. Народное представительство в современной России: анахронизм или перспективное направление развития демократии? // Государство и право. 2009. № 12. С. 87.

<sup>2</sup> См.: Медушевский А.Н. Теория правового государства и стратегия модернизации России // Законодательство. 2010. № 6. С. 40.

<sup>3</sup> Денисов С.А. Использование норм государственного (конституционного) права против оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18.

<sup>4</sup> Дюльденко И.А. Специфика порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Современное право. 2011. № 3. С. 41.

По мнению 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»<sup>1</sup>. Мы солидарны с высказыванием Б.И. Макаренко, считающим, что отечественная правовая действительность, а главное, общественность еще не готовы к восприятию данных реформ (переход на пропорциональную систему формирования Госдумы), поскольку в стране отсутствует устойчивая партийная система, способная адекватно отражать интересы и реализовывать свои программы<sup>2</sup>.

А.А. Горбачев, А.К. Скотовиков справедливо полагают, что «переход на формирование российского парламента по пропорциональной избирательной системе резко ограничивает возможности большинства граждан РФ, политических партий в выходе на уровень принятия политических решений»<sup>3</sup>. Необходимо отметить и недостатки вводимой пропорциональной избирательной системы, среди которых В.В. Никитин называет «уязвимость ее перед политическими технологиями, обезличенность части депутатского корпуса, процветание партийной коррупции»<sup>4</sup>.

Запрет избирательных блоков, требование о наличии не менее 100 региональных групп, а в федеральном списке — семипроцентный заградительный барьер — это жесткие ограничения, снижающие представительность Думы. Все эти меры направлены на то, чтобы продолжать удерживать оппозицию вне реального политического процесса, а миллионы активных избирателей (до 40 %) отстранить от представительства в Думе<sup>5</sup>.

Однако высказываются точки зрения в поддержку пропорциональной избирательной системы, в связи с тем, что последняя является наиболее демократичной и справедливой<sup>6</sup>. В частности Н.А. Баранов полагает, что «голосование по партийным спискам способствует укреплению политической социализации граждан, которые, по замыслам реформаторов, будут вынуждены разбираться в политических программах партий с целью сделать правильный выбор»<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> 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., 2006. С. 77.

<sup>2</sup> См.: Макаренко Б.И. Верна ли будет пропорция? // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. 2004. № 1. С. 6.

<sup>3</sup> Горбачев А.А., Скотовиков А.К. Тенденции и противоречия в процессе формирования российского парламентаризма // Право и политика. 2011. № 5. С. 761.

<sup>4</sup> Никитин В.В. Влияние избирательной системы на процесс трансформации общества и опыт Российской Федерации : дис. ... канд. полит. наук. М., 2000.

<sup>5</sup> См.: Васильцов С.И. «Война образов»: общество, выборы, партии и лидеры глазами россиян. М., 2004. С. 67.

<sup>6</sup> См.: Иванченко А.В. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы / А.В. Иванченко, А.В. Кынев, А.Е. Любарев. М., 2005. С. 175.

<sup>7</sup> Баранов Н.А. Принцип пропорциональности в политической практике России // Сравнительное изучение парламентов и опыт парламентаризма в России: выборы, голосование, репрезентативность : материалы Всерос. науч. конф., посвященной 100-летию принятия закона о выборах депутатов I Государственной думы. Санкт-Петербург, 15–16 декабря 2005 г. / под ред. Ю.Н. Солониной, Л.В. Сморгунюва. СПб., 2005. С. 104.

Действительно, сложившаяся пропорциональная система дистанцирует граждан от реализации пассивного избирательного права. Ведь в современных условиях гражданину для того чтобы реализовать право избираться (быть избранным), необходимо либо быть членом партии (и то это не дает ему оснований попасть в список потенциальных кандидатов), либо быть включенным в список партии, выдвигаемый на выборы в парламент. Процедура включения гражданина — не члена партии в список кандидатов от партии представляется, мягко говоря, весьма усложненной. Включение гражданина в список от партии остается фактически на усмотрение регионального отделения политической партии.

На наш взгляд, переход на пропорциональную основу формирования депутатского корпуса Государственной Думы является, безусловно, спешным. В нашей стране пока еще не созданы условия для нормального функционирования партийно-избирательного способа формирования парламента как федерального, так и регионального уровней власти.

Еще одной проблемой современного отечественного избирательного законодательства является косвенное ограничение активного избирательного права. Это выражается в отсутствии индивидуализации кандидатов. Избиратели нередко не имеют представления о кандидатах, которые будут представлять их интересы в Государственной Думе в случае их избрания. Все субъекты Федерации, за исключением Ямало-Ненецкого автономного округа, применяют систему закрытых списков, использование которой приводит к тому, что избиратель не только дистанцирован от составления списков (поскольку это дело самой партии), но и не оказывает влияния на очередность кандидатов в ходе голосования. Вследствие этого в списке могут оказаться в том числе и лица, не связанные с регионом, не известные его населению<sup>1</sup>. Для решения данной проблемы многие ученые предлагают обратиться к опыту зарубежных стран, которые используют на выборах в парламенты открытые списки. Данная система, безусловно, является весьма прогрессивной, поскольку позволяет избирателю голосовать не только за партию, которая будет представлена в парламенте, но и за конкретных лиц, которые будут избраны от этой партии в парламент. Однако нельзя не учитывать то, что эта система усложняет подсчет голосов. «Этому обстоятельству можно было бы не придавать значения, справедливо полагая, что выбор избирательной системы призван обеспечивать права граждан, а не удобство избирательных комиссий. Но усложнение подсчета голосов влечет за собой и усложнение контроля за этой операцией, а соответственно снижение доверия общества к полученным результатам»<sup>2</sup>.

Не вполне демократично выглядит право руководящего органа партии по своему усмотрению определять вакантный депутатский мандат в случае досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы. Ранее освободившееся депутатское место занимал в таком случае первый в порядке очередности кандидат из числа зарегистрированных в списке.

По мнению В.Е. Чиркина, современную избирательную систему России необходимо преобразовать в пропорциональную избирательную систему с преференциальным, т. е. предпочтительным вотумом. Такие системы су-

<sup>1</sup> См.: Ныrkова Т.Ю., Петрова Н.А. Указ. соч. С. 20.

<sup>2</sup> Иванченко А.В. Указ. соч. С. 175.

ществуют в Японии, Финляндии и во многих других странах. Для этого ликвидируется единый федеральный округ. Страна делится на несколько десятков (примерно 40–50) многомандатных избирательных округов. Округа должны быть неравными, чтобы не нарушать административные границы. От каждого округа могут избираться 10–15 депутатов пропорционально численности населения. Данное изменение также позволит оживить деятельность региональных партийных организаций. Кандидатов будут выдвигать не центральное партийное начальство, а региональные и местные организации партий. Это повысит активность их работы среди населения<sup>1</sup>.

Как видим, избирательное законодательство продолжает оставаться в процессе своего реформирования. Началом этого процесса послужило принятие Конституции 1993 г., которая, к сожалению, не закрепляет принципиальные положения, устанавливающие основы избирательного права. Отсутствие в тексте Конституции полноценных основ избирательного законодательства, устанавливающих не только принципы избирательного права, но и способы формирования органов публичной власти, послужило в дальнейшем причиной принятия ряда федеральных законов<sup>2</sup>.

Отечественное избирательное законодательство развивается весьма динамично, о чем свидетельствуют его постоянные изменения и корректировки. К числу последних можно отнести следующие: ликвидация порога явки избирателей; тенденция перехода на пропорциональную систему на выборах депутатского корпуса региональных парламентов, хотя в большинстве субъектов Федерации используется смешанная система; увеличение сроков пребывания в должности Президента и депутатов Госдумы; установление заградительного барьера (7 %) и мн. др. Высказываются предположения, что «приоритетной задачей властвующей элиты “путинского призыва” становится создание такой системы политического управления обществом, которая, сохраняя формальные признаки демократического устройства, могла минимизировать некоторые “побочные” эффекты реальной демократии — в частности, возможность граждан путем участия в выборах воздействовать на трансформацию “политического класса” и, как следствие, на формирование и реализацию государственной политики»<sup>3</sup>.

Как отмечал Президент Российской Федерации в ежегодном Послании Федеральному Собранию, в сфере реформирования избирательного процесса и избирательной системы произошли положительные сдвиги: «Уже в этом году парламентское большинство поддержало ряд моих законодательных инициатив, направленных на решение таких задач. Был фактически снижен до 5 процентов так называемый барьер прохождения партий в Государственную Думу. Партии получили право выдвигать кандидатов на должности руко-

<sup>1</sup> См.: Чиркин В.Е. Оптимальная избирательная система для России (субъективные заметки) // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 13.

<sup>2</sup> См. Федеральные законы «О выборах Президента РФ» (1995, 1999, 2003 гг.), «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания» (1995, 1999, 2002, 2005 гг.); в новой редакции приняты Федеральный закон «Об основных гарантиях прав граждан и права на участие в референдуме 2002 г. (вместо аналогичного закона 1997 г.), Федеральный конституционный закон «О референдуме» 2004 г. (вместо такого же закона 1995 г.).

<sup>3</sup> Сергеев С.Г. Тенденции развития избирательного законодательства в Российской Федерации: формальный тест на демократию // Перспективы политического развития России : материалы Всерос. науч. конф. Саратов, 19–20 апреля 2007 г. / отв. ред. И.Н. Тарасов. Саратов, 2007. С. 48–49.

водителей субъектов Федерации, а также гарантии равного освещения их деятельности в государственных средствах массовой информации»<sup>1</sup>.

Эти и другие изменения, происходящие в избирательном законодательстве, свидетельствуют также о продолжающейся тенденции содержательного ограничения его демократического потенциала. Нельзя не согласиться с Е.А. Лукьяновой, считающей, что при провозглашении народовластия реальная возможность населения каким-либо образом влиять на дела государства фактически была сведена к голосованию на выборах при упразднении всех остальных инструментов непосредственной демократии. Сами же выборы за прошедшее время и законодательно, и на практике трансформировались таким образом, что реализация этого важнейшего политического права и граждан превратилась в фикцию. Таким образом, положения ст. 3 Конституции о принадлежности власти в России всему народу являются фиктивными, причем фиктивность эта обеспечивается самой же Конституцией<sup>2</sup>.

Как показывает анализ российского законодательства, народ как источник власти постепенно отстраняется от данных процедур, а об ответственности органов публичной власти перед народом, его избирателями в большинстве случаев говорить не приходится. И эта тенденция своеобразного ограничения возможностей народа участвовать в управлении делами государства, предусмотренная федеральным законодательством, прослеживается давно. Эти ограничения выражаются, как правило, в сложности осуществления таких возможностей или вообще в их отсутствии.

Отчетливо видна основная тенденция, направленная на максимальное сокращение участников избирательного процесса в результате введения формализованных требований в ходе организации и проведения избирательных кампаний. Законодатель при принятии нового федерального закона, регламентирующего процедуру выборов, с одной стороны, исходил из интересов правящего класса, а с другой — учитывал собственные интересы для сохранения своих властных полномочий, путем создания благоприятных условий для политических сил, представленных в парламенте. Одним из противоречий при модификации избирательного законодательства является формирование в политическом сознании электората и мировой общественности образа демократического государства, представляющего равные возможности для всех заинтересованных акторов избирательного процесса<sup>3</sup>.

Таким образом, проблема выборности органов государственной власти в Российской Федерации, демократичность порядка выборов высших органов государственной власти как федерального, так и регионально уровней, а также избрания главы муниципального образования нуждается в пересмотре. Такие шаги возможны только в случае, если мы действительно хотим реализовать концепцию построения в России гражданского общества, основанного на демократических принципах образования органов власти, политическом плюрализме, равенстве и верховенстве закона.

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979> (дата обращения: 18.07.11).

<sup>2</sup> См.: Лукьянова Е.А. Указ. соч. С. 5.

<sup>3</sup> См.: Горбачев А.А., Скотовиков А.К. Указ. соч. С. 760.