

Д. А. АВДЕЕВ,
*доцент кафедры конституционного
и муниципального права
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
кандидат юридических наук*

ВЫБОРНОСТЬ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ КАК НЕОТЪЕМЛЕМЫЙ ПРИЗНАК РЕСПУБЛИКАНСКОЙ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ

Возможность участвовать в государственном управлении в странах с республиканской формой правления основывается на непосредственной или же представительной демократии. Еще известные русские юристы Н. М. Коркунов и Г. Ф. Шершеневич, в зависимости от степени непосредственного участия народа в осуществлении функций государственного властвования, выделяли чистые (непосредственные) и представительные республики. К числу непосредственных республик относятся те, где народу принадлежит право непосредственного участия в осуществлении законодательной функции. В представительных же республиках непосредственно управление осуществляется уполномоченными от народа учреждениями, а самому народу принадлежит лишь право избрания своих представителей¹.

Степень участия населения (избирательного корпуса) в процедуре формирования органов публичной власти играет немаловажную роль при характеристике государства как демократической республики. Традиционно считается, что выборность органов власти свойственна для государств с республиканской формой правления. Однако не вызывает каких-либо сомнений демократическая основа таких стран, как Великобритания, Испания, Швеция, Дания, Люксембург, Нидерланды, Япония и др., сохранивших до сих пор монархическую форму правления. Примеры этих стран свидетельствуют о том, что демократический режим не имеет жесткой привязки к форме правления. И все-таки выборность органов публичной власти имманентно присуща республиканской форме правления.

¹ См.: Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб., 1894. С. 260; Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Вып. IV. М., 1912. С. 271.

Как правило, в большинстве государств электорат правомочен избирать главу государства, депутатов парламента, при этом в странах с бикамеральным парламентом граждане избирают членов обеих палат. В федеративных государствах, с учетом двухуровневой системы организации государственной власти, народ также избирает глав и депутатов законодательных органов субъектов федерации.

Сами способы избрания единоличных или же коллегиальных органов государственной власти весьма разнообразны, имеют особенности, однако традиционно сводятся к трем основным: прямые, косвенные, многостепенные (многоступенчатые). 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, т.е. используется система многостепенных выборов¹.

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.

Такое многообразие способов избрания органов публичной власти в странах с республиканской формой правления объясняется рядом факторов: во-первых, разновидностью той или иной республиканской формы правления, на основе которой функционирует система органов государственной власти (парламентская, президентская или же смешанная); во-вторых, формой государственно-террито-

¹ Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. С. 182.

риального устройства (унитарное или же федеративное государство); в-третьих, сложившимися историческими традициями, национальными особенностями; в-четвертых, реальным соотношением политических сил в стране, уровнем правосознания населения 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. Основы избирательного законодательства демократического правового государства были заложены Конституцией Российской Федерации 1993 г., 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, как и не определяется, на основе какой избирательной системы выбираются депутаты Государственной Думы. Предусмотренный конституционной нормой порядок формирования Совета Федерации, как будет показано ниже, неоднократно изменялся.

Безусловно на конституционном тексте сказалась та обстановка, в которой разрабатывался проект Основного закона: борьба политических сил, спешка, несогласованность позиций по тем или иным нормам, их формулировкам и т. д. и т. п. Поэтому Конституция и получилась по многим моментам недосказанной (недописанной), и на этой «шаткой» основе строилось наше избирательное законодательство.

Многонациональный народ Российской Федерации, как единственный источник власти, осуществляет принадлежащую ему власть либо непосредственно, либо через представителей. К высшему непосредственному выражению власти народа относятся референдум и свободные выборы. Однако нельзя не согласиться с довольно резкой критикой 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 политическо-

го права 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»¹.

С момента принятия Основного закона страны неоднократно менялись (корректировались) законы о выборах президента (федеральные законы 1995, 1999, 2003 гг.), депутатов Государственной Думы Федерального Собрания (федеральные законы 1995, 1999, 2002, 2005 гг.), 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 1995 г.). И данный факт нельзя рассматривать только с отрицательных позиций, что, мол, на каждые выборы у нас принимается новый закон. Конечно, такую практику вряд ли можно признать положительной. Однако следует помнить о том, что с момента принятия Конституции в 1993 г., с учетом новых принципов организации государственной власти, в нашей стране стали создаваться условия для формирования избирательного законодательства, основанного на демократических принципах. Безусловно, нельзя пройти этот путь за короткий промежуток времени. Поэтому, мы считаем, что российское законодательство о выборах находится в стадии своего становления, поиска оптимальных путей избирательных систем, используемых на выборах органов публичной власти различного уровня, несмотря на каркас избирательного права, основанного на принципах, установленных Конституцией Российской Федерации. С каждым выборами (президентскими, парламентскими) мы накапливали правовой опыт регулирования, и данный факт не может не быть полезным для дальнейшего совершенствования избирательного законодательства. Другой вопрос, насколько будет учтен этот полученный отечественный опыт, а также опыт зарубежных стран в правовом регулировании формирования органов публичной власти.

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 про-

¹ Лукьянова Е.А. Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. №15. 2007. С. 5.

порциональную 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.

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 руководителей субъектов федерации, а также гарантии равного освещения их деятельности в государственных средствах массовой информации»¹.

Однако эти и другие происходящие изменения в избирательном законодательстве свидетельствуют и о другой тенденции — тенденции ограничения демократии в Российской Федерации. В подтверждение данного высказывания приведем несколько примеров, демонстрирующих такую направленность отечественного избирательного законодательства.

Итак, граждане Российской Федерации вправе участвовать в формировании органов публичной власти на трех уровнях власти — федеральном, региональном и местном. В настоящее время на федеральном уровне избиратели выбирают президента и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, на региональном уровне — только депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов федерации, на местном (муниципальном) — депутатов представительного органа и главу муниципального образования.

Главу субъекта федерации (высшее должностное лицо) народ не избирает. С 2004 г. гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта законодательным (представительным) органом государственной власти по пред-

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. [Электронный ресурс] / <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979//>

ставлению Президента РФ. Как видно, данное положение ограничивает круг лиц, которые могут попасть в число потенциальных кандидатов на данную должность.

Начиная с 1995 г. граждане не участвуют в процедуре формирования Совета Федерации Федерального Собрания. Порядок избрания главы муниципального образования в большинстве случаев заменен на иные процедуры, установленные федеральным законодательством, — заключение контракта с так называемым сити-менеджером, который возглавляет местную администрацию.

Более того, демократичность ситуации усиливается еще условиями, в которых проходят выборы депутатского корпуса по пропорциональной системе. Мы солидарны с мнением Б.И. Макаренко, считающего, что общественность еще не готова к восприятию данных реформ (переход на пропорциональную систему формирования Госдумы), поскольку в стране отсутствует устойчивая партийная система, способная адекватно отражать интересы и реализовывать свои программы¹. По словам М.С. Саликова, «при отсутствии 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»².

Однако высказываются и прямо противоположные точки зрения в поддержку пропорциональной избирательной системы, поскольку данная система является наиболее демократичной и справедливой³.

Действительно, сложившаяся пропорциональная система дистанцирует граждан от реализации пассивного избирательного права. Ведь в современных условиях, для того чтобы реализовать право избираться (быть избранным), гражданину необходимо быть либо членом партии (и то это еще не дает ему оснований попасть в список

¹ Макаренко Б.И. Верна ли будет пропорция? // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. 2004. № 1 (32). С. 6.

² См.: 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. С. 77.

³ Иванченко А.В. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы / А.В. Иванченко, А.В. Кынев, А.Е. Любарев. М.: Аспект пресс, 2005. С. 175.

потенциальных кандидатов), либо 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 отдается фактически на усмотрение ее регионального отделения.

Другой проблемой является косвенное ограничение активного избирательного права граждан — отсутствие индивидуализации кандидатов. Избиратели зачастую 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 дистанцирован не только от составления списков (поскольку это дело самой партии), но и не оказывает влияния на очередность кандидатов в ходе голосования, вследствие чего в списке могут оказаться лица, не связанные с регионом, не известные его населению¹.

Для решения данной проблемы многие ученые предлагают учесть опыт 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, 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»².

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

¹ См.: Ныркова Т. Ю., Петрова Н. А. К вопросу об изменениях порядка формирования Совета Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 20.

² Иванченко А. В. Указ. соч. С. 175.

Такие системы существуют 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 будут неравными, чтобы не нарушать административные границы. От каждого округа могут избираться 10-15 депутатов в пропорции к численности населения. Данное изменение позволит оживить деятельность региональных партийных организаций. Кандидатов будут выдвигать не центральное партийное начальство, а региональные и местные организации партий. Это повысит их активность, работу среди населения¹.

Отдельного внимания заслуживает процедура формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Следует отметить весьма интересный факт, что заложенная в Конституции норма о порядке формирования Совета Федерации позволяет использовать различные способы формирования этого органа государственной власти, который является законодательным и представительным. В соответствии со ст. 95 Конституции в Совет Федерации входят по два представителя от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Однако с момента принятия Конституции и до настоящего времени предусматривались 4 (!) способа формирования верхней палаты парламента, при этом все они соответствовали положениям Конституции, но различались между собой. Так, с 1993 г. по 1995 г. использовались прямые выборы для избрания членов Совета Федерации, основывающиеся на Положении о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 11 октября 1993 г.².

С 1995 г. по 2000 г. в Совет Федерации по должности входили главы исполнительной и законодательной (представительной) власти субъектов федерации³. Однако данный способ противоречил «принципу разделения властей, который исключает вмешательство одного

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

² САПП РФ. 1993. № 42. Ст. 3994.

³ Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4869.

органа власти в деятельность другого»¹. Не следует забывать о том, что при этом возникали определенные трудности в сочетании полномочий членов Совета Федерации и непосредственно глав законодательной и исполнительной власти субъекта федерации. Это накладывало определенный отпечаток на качественное осуществление полномочий и как члена Совета Федерации и как руководителя органа государственной власти субъекта федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 5 августа 2000 г.² представитель от исполнительного органа государственной власти субъекта назначался высшим должностным лицом субъекта федерации, в то время как представитель от законодательного органа избирался на его заседании из числа кандидатур, предложенных председателем регионального парламента. По мнению Е. А. Лукьяновой, данный «способ формирования Совета Федерации (уже третий по счету) не является оптимальным, не приводит к эффективной работе палаты и подвергается жесткой критике»³.

С 1 января 2011 г., на основе 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»⁴, членом Совета Федерации будет являться депутат законодательного (представительного) органа государственной власти или депутат представительного органа муниципального образования, расположенного на территории соответствующего субъекта федерации. Введение данной новеллы, по мнению Т. Ю. Нырковой и Н. А. Петровой, обусловлено необходимостью сделать верхнюю палату парламента более легитимной, так называемой «выборной, обеспечив, таким образом, представительство регионов»⁵.

До сих пор не умолкают призывы вернуться к прямым выборам членов Совета Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Так, Т. Ю. Ныркова и Н. А. Петрова предлагают внести изменения в ч. 2 ст. 95 Консти-

¹ Фадеев В. И. Как формировать Совет Федерации? // Журнал о выборах. 2007. № 1. С. 20.

² СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

³ Лукьянова Е. А. Указ. соч. С. 9.

⁴ Российская газета. 2009. № 4851.

⁵ Ныркова Т. Ю., Петрова Н. А. Указ. соч. С. 20.

туции 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»¹.

Мы полагаем, что в порядок формирования Совета Федерации еще будут вноситься коррективы. Считаем, что нужно просто определиться с представительской природой Совета Федерации как палаты Федерального собрания, а именно: чьи интересы должны быть в нем представлены. Ответ на данный вопрос будет являться основой для выбора оптимального способа формирования верхней палаты российского парламента.

Таким образом, метод 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 нуждаются в пересмотре. Выборы не должны быть формальностью в процессе образования органов публичной власти. Такие шаги возможны при условии, если мы действительно хотим реализовать концепцию построения в России гражданского общества, основанного на демократических принципах образования органов власти, политическом плюрализме, равенстве и верховенстве закона.

Ведь республика как форма правления предполагает участие народа в управлении делами государства, начиная с формирования органов публичной власти и заканчивая ответственностью последних перед избирателями. Анализ российского законодательства показывает, что 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 тенденция своеобразного ограничения возможностей народа участвовать в управлении делами государства, предусмотренная федеральным законодательством, прослеживается давно. При этом ограничение выражается, как правило, в сложности осуществления таких возможностей или вообще в отсутствии таковых.

¹ Ныркова Т. Ю., Петрова Н. А. Указ. соч. С. 22.