



Габдуалиев Мереке Тлекович*,
*доцент кафедры государственно-
правовых дисциплин
Западно-Казахстанского инновационно-
технологического университета,
кандидат юридических наук
(г. Уральск)*

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА ЧЕРЕЗ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ

Конституции России и Казахстана (статьи 32 и 33 соответственно) закрепляют право гражданина на участие в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей. Исследование форм реализации конституционного права на участие в управлении делами государства позволяет рассмотреть обозначенный вопрос с иных позиций. Так, исходя из смысла Конституций РФ и РК (п.1 ст.32 и п.1 ст.33 соответственно) представляется целесообразным исследование конституционного права на участие в управлении делами государства путем анализа реализации этого права через две формы: «непосредственно» и «через своих представителей».

Формы реализации конституционного права на участие в управлении делами государства тесно связаны с понятием «формы народовластия», поскольку это явления однопорядковые, но не совпадающие, второе шире по объему; между ними имеются различия, качественно отличающие их друг от друга.

Во-первых, «народовластие» — это категория, больше политическая, выходящая далеко за рамки права. Ведь «демократия» выступает объектом исследования многих наук (философии, политологии, социологии, юриспруденции и др.), а субъективное право — юриспруденции.

Во-вторых, говоря о субъектном составляющем этих категорий, следует отметить, что при «формах народовластия» речь идет о «наро-

* © Габдуалиев М.Т., 2018

де» как участнике фактических конституционных отношений, а при «формах реализации права» — о гражданине, как субъекте конституционных правоотношений.

В-третьих, формы народовластия и формы реализации конституционного права на участие в управлении делами государства имеют свои разновидности. Так, среди институтов непосредственной демократии выделяют «институты реализации власти (выборы и референдум) и институты участия во власти (всенародное голосование, предложения, заявления, критические замечания граждан)»¹. Непосредственная же форма реализации конституционного права гражданина на участие в управлении делами государства возможна через использование права на участие в референдуме, субъективного избирательного права, права на равный доступ к государственной службе, права участвовать в отправлении правосудия. Если институтами представительного народовластия выступают органы народного представительства, выборные должностные лица, то форма реализации исследуемого права через своих представителей возможна через «субъективное конституционное право на представительство»².

В-четвертых, формы прямой и представительной демократии выступают конкретными, фактическими каналами реализации конституционного права гражданина на участие в управлении делами государства непосредственно либо через своих представителей. Непосредственная реализация этого права возможно через институт непосредственного народовластия (выборы, референдум и др.), а реализация анализируемого права через представительную форму возможно посредством института представительного народовластия (представительные органы, выборных должностных лиц). Через формируемые гражданами представительные органы власти можно обеспечить постоянное, непрерывное и профессиональное управление делами государства³.

В-пятых, сложившийся в теории взгляд на «представительную и непосредственную демократию как на органически, естественно связанные друг с другом разновидности одного и того явления»⁴ позволяет сделать вывод, что непосредственная и через своих представителей формы реализации конституционного права на участие в управлении делами государства также выступают институтами, требующими сочетания и взаимоувязанного использования. Формы народовластия и формы реализации конституционного права гражданина на участие в управлении делами государства — это фак-

тическая и юридическая составляющие одного явления, именуемого демократией.

Эффективность реализации права на участие в управлении делами государства во многом зависит от удачного сочетания, синтеза и взаимопроникновения его форм (непосредственно или через представителей). По справедливому замечанию Л.А. Нудненко, условие легитимации депутатов и парламента видится в том, что: — институты непосредственной демократии являются источником, основой возникновения представительной демократии, без выборов — важнейшего института непосредственной демократии — не может состояться представительная демократия; — отдельные институты непосредственной демократии могут заменить в определенных законодательством ситуациях институты представительной демократии, выполнять их роль в принятии важных решениях; — путем реализации некоторых институтов непосредственной демократии (референдума, обращения, петиции, народной правотворческой инициативы, собрания и публичных манифестаций) граждане влияют на содержание, основные направления деятельности депутатов и парламента); — отдельные институты непосредственной демократии одновременно являются составной частью, институтами представительной демократии, образуют точки соприкосновения представительной и непосредственной демократии (к их числу относятся выборы, отчеты, отзыв депутатов и выборных должностных лиц избирателями)⁵.

Реализация права на участие в управлении делами государства через своих представителей напрямую зависит от реальности и реализации названного права непосредственно. При несправедливых, нечестных, формальных выборах депутатов представительных органов, парламент не будет обладать качеством «представительности», а следовательно — власть будет отдалена от народа.

Говоря языком математики, «разница» между мнением народа и принимаемыми решениями органами власти — есть та шкала, по которой возможно определить реальность реализации гражданами права на участие в управлении делами государства.

Безусловно, мнение народа и принимаемые органами власти решения не могут идеально совпадать. Однако, между ними не должно быть огромных расхождений, ибо основой легитимности представительного органа является «убеждение большинства членов общества в правомерности полномочий данного состава парламента, отдельных депутатов его составляющих»⁶. Иначе — такие расхожде-

ния грозят наступлением неблагоприятных событий, доказательством наступления которых служат волна «цветных революций», произошедших в некоторых странах СНГ⁷.

Необходимо также признать, что среди институтов непосредственной демократии, наиболее тесно связанной с представительной демократией, выступают выборы. Одной из основ организации и проведения выборов выступает допустимость различных избирательных систем, наиболее распространенными среди которых в настоящее время являются мажоритарная избирательная система, пропорциональная избирательная система, смешанная избирательная система, избирательная система отдельно (единственно) передаваемого голоса, избирательная система перебаллотировочного голосования⁸. От того, в условиях какой избирательной системы организуются и проводятся выборы депутатов парламента, зависит эффективность реализации конституционного права гражданина на участие в управлении делами государства через своих представителей.

Г.Ю. Курскова проводит анализ соответствия между способами формирования Государственной Думы и критериями качества политической системы (1 – мажоритарная двухтуровая система; 2 – смешанная система; 3 – чистая пропорциональная система, образованная из нынешней удалением мажоритарной части; 4 – пропорциональная система с голосованием за представителей партий). В частности, третий вид избирательной системы отличается тем, что просто исчезает мажоритарная система, и выборы полностью происходят по спискам. Ясно, что при этом исчезает и последние остатки позитивного влияния мажоритарной системы.

При этом Г.Ю. Курскова приходит к выводу, что этот вариант избирательной системы является наихудшим по всем критериям. Но самое страшное в ней – предельное падение легитимности, что резко ослабляет устойчивость политической системы в целом⁹.

Формирование парламента только по партийным спискам, по мнению Г.Н. Чеботарева, противоречит истинному народному представительству. Во-первых, голосование за тот или иной партийный список ограничивает возможность выбирать не членов партии, в которых, как известно, состоит лишь малое число российских граждан. Во-вторых, нередки случаи, когда лидеры партии – известные, популярные в стране люди как ведущие обеспечивают избрание всему списку. И, в-третьих, влияние избирателей на депутата, избранного по списку, минимально¹⁰.

В свою очередь Е.А. Волкова формулирует вывод, что произошедшие за последнее десятилетие перемены в порядке формирования палат парламента Российской Федерации, деятельности политических партий и общественных объединений в значительной степени ограничили конституционные права и свободы российских граждан, и создали условия для формирования общественно-политических институтов сверху, без учета интересов и мнений населения страны¹¹.

Федеральным законом от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ¹² были внесены изменения в Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», который вновь установил смешанную избирательную систему.

Полагаем, что в условиях казахстанской политической действительности Республике Казахстан была бы приемлема смешанная модель избирательной системы, при которой депутаты нижней палаты парламента избирались бы поровну как вновь произошло в России в соответствии с изменениями в федеральный закон в 2014 году.

Такая модель способна сочетать положительные стороны мажоритарной избирательной системы (постоянная связь депутата со своими избирателями; знание своего округа, его проблем, знание людей; избиратели имеют большее представление о депутате) и пропорциональной избирательной системы (обеспечение адекватного представительства политических сил в парламенте; выявление политических интересов населения, что способствует более эффективной связи между государством и обществом; развитие политического плюрализма в обществе). Избрание депутатов нижней палаты парламента поровну в Казахстане способствовало бы сбалансированному сочетанию положительных сторон указанных выше избирательных систем.

Интересной представляется модель пропорциональной системы с голосованием за представителей партий в округах. Рост эффективности народного представительства обеспечивается гибкой системой отведения мест для партий: чем популярнее партии и их представители, тем большее число мест они могут иметь в законодательном органе¹³.

Очевидно, что существующая пропорциональная избирательная система с жестко доминирующим уклоном правящей партии в политической системе общества, когда ее победа на выборах гаран-

тирована административным ресурсом, ставит «народных избранных» в зависимость от партийного руководства, но не от электората.

Не этим ли объясняется то обстоятельство, что голодовка нефтяников города Жанаозен Мангыстауской области Республики Казахстан, которая длилась несколько месяцев, переросла в уличные беспорядки 16 декабря 2011 года. Именно тогда, во время голодовки, рабочие просили, чтобы депутаты Мажилиса Парламента, баллотировавшиеся по партийному списку, выступили в их защиту. Сколько жертв можно было избежать, если бы хотя бы один из депутатов Парламента РК обратился с депутатским запросом в Правительство РК и привлек внимание к проблемам бастующих нефтяников.

В этой связи и для Казахстана актуально мнение В.О. Лучина, что политика в области государственного строительства извела большинство граждан России до положения «электората». Рабочим и крестьянам, по прежнему численно преобладающим в социальной структуре общества, позволено участвовать в выборах, но их непосредственное участие в органах законодательной (представительной) власти ничтожно мало и существенно умаляет их социальную значимость... трудящиеся практически отлучены от политики. Такова нынешняя демократия и таков уровень политического обеспечения конституционных гарантий народовластия¹⁴.

Непосредственная реализация права на участие в управлении делами государства (в частности – избирательное право) позволяет определить того (тех), кто будет главой государства (депутатами парламента), а следовательно – через кого будет реализовываться представительная форма исследуемого права. Отсюда следует, что активное использование непосредственной формы участия граждан в управлении делами государства будет способствовать эффективной реализации представительной формы этого права, а значит – постоянному совершенствованию и улучшению основных направлений деятельности государства.

В идеале успешное сочетание названных двух форм реализации конституционного права на участие в управлении делами государства должно способствовать формированию гражданского общества и демократической политической системы. Таким образом, конституционные нормы статьи 32 Конституции РФ и статьи 33 Конституции РК обладают колоссальным, еще не полностью реализованным стратегическим, программным, идеологическим потенциалом, призванным воплотить в жизнь тот ценностный смысл, который вложили авторы соответствующих текстов Конституций.

Примечания

¹ Кабышев В.Т. Конституционные проблемы народовластия развитого социализма. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – М.: 1980. – С. 18.

² См. подр.: Масленникова С.В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. – М.: ООО «Городец-издат», 2001. – С. 11.

³ См. подр.: Масленникова С.В. Право граждан на представительство в системе конституционных прав: вопросы теории // Вестн. Моск. Ун-та. – Сер.11. – Право, 2000. – № 6. – С. 95.

⁴ Баймаханова Д.М. Конституционные проблемы развития непосредственной демократии (на материалах Республики Казахстан). Автореф. дисс... – канд. юрид. наук. – А.: 1998. – С. 15.

⁵ См.: Нудненко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики). Автореф. дисс... докт. юрид. наук. – М.: 2001. – С. 28-29.

⁶ Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – С. 30.

⁷ См. напр.: Акимова Л. Пружина цветных революций продолжает раскручиваться // Российская газета. – 2005. – 23 марта. – С. 1; Загорецкий М. Экс-президент согласился на отставку // Коммерсант, 2005. – 4 апреля. – С. 1.

⁸ См. подр.: Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. – Ростов-на-Дону, Изд-во «Феникс», 2004. – С. 125-129.

⁹ Курскова Г.Ю. Политический режим Российской Федерации. Теоретико-правовой аспект: монография / Г.Ю. Курскова. – М.: 2008. – С. 159 – 160.

¹⁰ См.: Матейкович М.С., Золотых А.П. О Всероссийской научно-практической конференции «Реформирование отечественного избирательного законодательства: проблемы и перспективы» в г. Тюмень 23 сентября 2005г. // Государство и право. – 2006. – № 6. – С. 117.

¹¹ Волкова Е.А. Конституционно-правовые аспекты участия политических партий в формировании и деятельности Парламента России. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. – М.: 2010. – С. 5.

¹² Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. – 2014. – 26 февраля. – № 6317.

¹³ См. подр.: Курскова Г.Ю. Указ. Соч. – С. 160.

¹⁴ См.: Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 218-219.