

Масловская Мария Владиленовна*,

*доцент кафедры государственного и административного права
ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет
им. Н.П. Огарёва», кандидат юридических наук, доцент
(г. Саранск)*

ВЫБОРЫ КАК НАИБОЛЕЕ ЛЕГИТИМНЫЙ СПОСОБ ФОРМИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

1. Истоки идеи народовластия уходят в древний мир, и вся история этой идеи – это история подлинно демократических движений. В наше время народовластие в качестве исходного принципа организации власти в обществе присутствует в конституциях значительного числа демократических государств, независимо от их формы правления.

Всемирный исторический процесс свидетельствует, что зародившиеся в античную эпоху идеи и принципы народовластия оказали большое влияние на теорию и практику государственного строительства последующих эпох.

Именно на земле древней Эллады берут свое начало привычные ныне понятия демократии: равноправие, верховенство закона, выборность органов власти и должностных лиц, активное участие граждан в решении государственных вопросов.

Можно смело утверждать, что наследием Греции и Рима стали многие важные элементы современной электоральной практики, например:

- письменная фиксация юридических норм, по которым проводились выборы, и некоторых избирательных процедур;
- установление перечня должностных лиц, подлежащих избранию;
- четкие временные промежутки между выборами;
- фиксация требований, предъявляемых к избирателям и кандидатам, претендующим на занятие выборных должностей;

* © Масловская М.В., 2014

- различные виды и способы голосования: тайное и открытое, путем поднятия рук, с помощью специальных табличек, баллотировочных шаров, по жребию¹.

Народовластие в современном обществе ассоциируется с понятием «демократия». В наиболее распространенном понимании демократия означает власть народа, власть большинства при защите прав меньшинства, осуществление выборности основных государственных органов, наличие прав и политических свобод граждан, их равноправие, верховенство закона, конституционализм, разделение властей².

В трудах по политологии демократия определяется в основном как форма политической организации общества, основанная на признании народа в качестве источника власти, на его праве участвовать в решении государственных дел и наделении граждан широким кругом прав и свобод.

В то же время демократия имеет множество иных оттенков: один из основных политических режимов; тип политической и социальной организации общества, развивающийся и прогрессирующий в истории; форма организации государства, политической системы и власти, когда не одно лицо, а все граждане, пользующиеся равными правами, участвуют в управлении государством; форма устройства любой организации, основанной на равноправии её членов, периодической выборности и отчетности органов управления, принятии решений по принципу большинства; идеал общественного устройства, определенный тип мировоззрения; социальные движения, направленные на достижение демократического идеала³.

В современной политической науке принято различать две основные формы демократии: прямую (идентитарную, непосредственную) и представительную (репрезентативную) демократию.

Большинство ученых не подвергает сомнению положение о том, что стержнем всякой демократии является народовластие, хотя даже такой последовательный идеолог демократического правления, как Руссо, считал, что она может быть осуществлена

лишь при особо счастливых и исключительных обстоятельствах: «Если брать понятие демократии во всей строгости его значения, то истинной демократии никогда не было и не будет. Демократия, собственно говоря, приходится богам, а не людям». Поэтому не удивительно, что некоторые современные ученые пытаются по-новому подойти к решению вопроса о содержании понятия «демократия»⁴.

Как указываются в литературе, в регулировании демократического перехода к современным формам государственности особо важная роль принадлежит «обкатанным социально-политической историей институтам непосредственной и институциональной демократии, благодаря которым власть и граждане, сохраняя условия собственной автономии, воспроизводства и регулирования, сосуществуют в режиме постоянного диалога и взаимоконтроля»⁵.

Конец XX века отмечается ростом числа стран, осуществляющих переход к демократическим формам правления. Свидетельство тому – конституционная регламентация институтов непосредственной демократии (выборов, референдума, народной правотворческой инициативы, петиций, плебисцита). По сравнению с XIX веком значительно вырос и объем законодательной регламентации порядка организации и проведения выборов. Важнейшей причиной этих процессов является увеличение роли и места выборов в системе публично-властных отношений.

Конечно, законодательное закрепление данных институтов не гарантирует их использование, не может в достаточной мере служить доказательством наличия в государстве политической свободы и демократии. Однако сам факт включения тех или иных форм непосредственной демократии в число конституционных институтов может указывать на изменение приоритетов данного государства в отношении роли граждан в принятии важнейших решений⁶.

Выборы относятся к основным, базовым институтам современной демократии. Всеобщие, свободные и периодические

выборы составляют необходимую предпосылку демократии. Вместе с тем свои функции выборы в полной мере могут осуществить лишь в условиях демократии. Коренные начала и идеи демократии предопределяют требования, предъявляемые к выборам в современном государстве, обуславливают принципы избирательного процесса и основные гарантии избирательных прав граждан. Таким образом, велика не только социальная ценность выборов, их место и функции в общей системе демократии, но и взаимосвязь и взаимодействие выборов и других демократических институтов для утверждения демократических начал в организации и управлении обществом и государством.

Впрочем, выборы и демократия – хотя и взаимозависимые, но не совпадающие категории. В истории немало примеров, когда выборы не свидетельствовали о ротации, о передаче власти по итогам голосования.

Как показывает исторический опыт многих стран, в особенности в XX в., и недемократические режимы не отказываются от проведения выборов вообще, хотя последние и превращаются в простую формальность, некий ритуал с заранее известными результатами. При отсутствии демократии, но с намерением сохранить видимость выборов на избирательные органы оказывается определенное давление, для того чтобы они обеспечили нужные руководителям государства итоги голосования. Тем не менее, попытки имитации выборов свидетельствуют о том, что значимость института выборов признана всеми государствами, даже теми, в которых выборность государственного руководства в принципе не требуется.

Таким образом, институт выборов стоит на довольно высокой ступени в иерархии ценностей политической культуры в современном мире.

2. Выборы и избирательные процедуры в политической и социальной системе любого государства занимают особое место, их влияние на иные элементы данных систем весьма значительно. Выборы, как показывает международный опыт, получили всеобщее признание, в отличие от других способов формирования органов

публичной власти, которые выработало человечество. Среди последних, в частности: наследование, назначение, кооптация и т. д.

К тому же право избирать и быть избранным, закрепленное конституциями большинства современных государств, относится к числу основополагающих прав граждан. Более того, право граждан участвовать в процессе формирования властных структур, избирать должностных лиц рассматривается и как неотъемлемый атрибут демократического общества.

Нельзя не признавать тот факт, что выборы являются самыми доступными и распространенными формами участия граждан в принятии решений, затрагивающих интересы всего общества.

В условиях демократии выборы выполняют функцию реального механизма формирования органов власти, тогда как избирательные органы, в свою очередь, обеспечивают процесс создания выборных государственных и муниципальных органов, без которых в современных условиях невозможно осуществление народовластия.

В конечном счете, с помощью выборов и достигается так называемая демократическая легитимация, поскольку присвоение властных полномочий иным путем представляет собой захват власти, который в любой стране, в том числе и России, преследуется по закону.

Следует согласиться с тем, что легитимация государственной власти - это и положительное отношение населения к власти, к форме правления, принятым законам, вектору, к которому она стремится и по которому движется. Это важнейшее условие политической и общественной стабильности, это смысл власти⁷. В свою очередь, политическая активность населения и общественное доверие к публично-властным институтам проявляется, прежде всего, в избирательном процессе. Выборы можно рассматривать как своеобразный барометр политической и правовой культуры общества, отражающий уровень его самоорганизации.

С другой стороны, выборы – мощный инструмент воздействия на политическую власть, которая, стремясь сохранить

свои позиции в публичных органах, выполняет волю избирателей, отраженную не только в предвыборных программах и наказах, но и в повседневной общественной жизни⁸.

Наконец, выборы можно рассматривать и как определенную возможность для идеологически и социально различающихся групп населения вести диалог (переговорный процесс) с властью, осуществлять над нею контроль и делать ее ответственной перед гражданами.

Вместе с тем выборы – весьма тонкий инструмент демократии, которым пользоваться нужно умело. Все имеет обратную сторону. Выборы тоже. Так, частые избирательные кампании, бессистемность их проведения ничего, кроме отрицательных явлений, не приносят. К тому же нерегулярное проведение выборов ставит под сомнение демократизм государственного устройства той или иной страны. Лишь та власть демократична, когда она сменяется по итогам периодически проводимых выборов, обеспечивающих политическую ротацию и передачу власти на легальной (конституционно-правовой) основе.

На наш взгляд, сохраняют свою актуальность прозвучавшие в прошлом веке слова английских государствоведов Энида Лейкмана и Джемса Д. Ламберта о том, что «...управляемые должны избирать своих правителей и должны иметь право периодически возобновлять полномочия, которыми они их наделяют. Избранные таким образом правители должны быть готовы к тому, чтобы добровольно сложить с себя полномочия и подчиниться новому изъявлению воли избирателей, как только они не смогут более претендовать на доверие большинства.Со стороны всякого, кто верит в демократию, было бы безумством защищать такую систему выборов, в результате которых было бы вообще уничтожено право проведения свободных выборов»⁹.

Несмотря на то, что выборы действительно стали общепризнанным институтом политической системы общества, во многих странах мира, как утверждают отдельные авторы, наметилась тенденция к выхолащиванию их содержания.

В значительном числе развивающихся стран регулярные

выборы превратились в чистую формальность, поскольку они являются не свободными. Но даже и в традиционных демократических странах институт выборов переживает кризис. Во многом этот кризис обусловлен господствующей сегодня в мире концепцией представительной демократии. Данная концепция признает выборы неотъемлемым атрибутом государственного устройства. В то же время выборы начинают восприниматься в качестве единственно возможной и рациональной формы участия населения в управлении государством. Это приводит к негативному восприятию непарламентских форм участия населения в политике (митинги, демонстрации, политические забастовки и т. д.) и к отрицанию таких институтов демократии, как референдум и отзыв выборного лица, которые считаются «излишне популистскими». Одним из элементов этого кризиса является отчуждение людей от политики и рост недоверия к традиционным партиям¹⁰.

Такая ситуация является определенным продолжением начавшегося в конце 1970-х годов кризиса демократии, вызванном множеством причин, среди которых: падение роли государства в регулировании социально-экономических отношений, усиление социального расслоения, ограничение социальных прав, рост неравенства и справедливости.

Проф. Д.А. Силичев также отмечает, что усложнение современного общества и мира в целом, растущее значение социального и иного комфорта, соблазна нерелексивного потребления и наслаждения, униформизация потребностей, вкусов и менталитета, индивидуализация и атомизация общества, исчезновение коллективных форм существования, расслабляющее воздействие СМИ и рекламы приводят к возникновению и усилению социальной атмосферы всеобщего конформизма¹¹.

Под воздействием указанных и иных факторов демократия претерпевает глубокие изменения. Она перестает быть высшей ценностей, главным инструментом и непременным условием свободы. демократия становится средством манипулирования, в результате которого у людей после выборов возникает ощущение,

что ими управляют не так, как им обещали, и не так, как им бы хотелось. Их не покидает чувство обмана, недоумения, разочарования. Возникает недоверие не только к действующей власти, партиям и депутатам, но и к миру самому себе. В конечном итоге люди отказываются от какого-либо выбора, предпочитая не участвовать в политической жизни. Демократия становится демократией согласия, смирения и отречения.

В российском государстве народовластие является базовым принципом организации власти, что подтверждается ст. 3 Конституции Российской Федерации, в которой говорится: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы».

Однако нельзя не признать, что в новейшей истории нашей страны стремление к удержанию власти, увы, нередко превалирует над необходимостью соблюдения этих конституционных положений.

Представляется справедливым замечание проф. Н.А. Бобровой о том, что больше всего мифов за годы «реформ» возникло вокруг проблемы демократии, в результате чего «демократия» из идеологического оружия защиты интересов народа (и, следовательно, большинства населения) превратилась в идейное знамя защиты интересов меньшинства (олигархов, политических элит и т.д.)¹².

Напрашивается вывод о необходимости развития демократии через обретение новых черт и форм. Следует согласиться с Н.С. Коневой, считающей, что сегодня совершенствование демократии в большинстве случаев идет в направлении выстраивания сильного государства. При этом немаловажно, в каком контексте должен решаться вопрос о соотношении сильного государства и активной личности – вопрос о соотношении организации и самоорганизации, публичной сферы и сферы частной. Автор права в том, что для России

социально-политической и правовой ценностью является не негативная сила государства, а позитивная сила, базирующаяся на демократических принципах, обеспечивающая активное участие граждан в политической и правовой жизни общества¹³.

3. Что же следует понимать под выборами? Заметим, что в различные времена понятие «выборы» имело различное содержание, порой существенно отличающееся от того значения, которое придается ему сегодня.

Вообще термин «выборы» можно раскрывать как с позиции теоретиков, так и законодателя.

С научной точки зрения, выборы - это один из древнейших институтов конституционного права. Еще в начале XX века русский ученый В.В.Водовозов, проводивший сравнительные исследования избирательного права в Европе и России, отмечал, что «всеобщее голосование существовало в древних демократиях, но исчезло очень рано, появилось в зачаточном виде только в XVII веке и получило развитие в XIX веке»¹⁴.

В государственно-правовой науке советского периода под выборами понималось участие граждан в осуществлении государственной власти непосредственным волеизъявлением по коренным вопросам общественной и государственной жизни при формировании представительных органов, выделением из своей среды путем свободного голосования ответственных представителей в эти органы для выполнения функций государственной власти в соответствии с интересами и волей народа. Основанием возникновения полномочий выборных органов является воля избирателей, от имени и в соответствии с волей которых они осуществляют свои функции¹⁵.

В современной юридической науке наблюдается многообразие взглядов в отношении понятия «выборы». Так, например, под выборами понимают:

1) законенную форму прямого народного волеизъявления, важнейшее проявление демократии. Демократические выборы – это антипод гражданской войны и силового решения вопроса о власти¹⁶.

2) институт и процесс принятия политико-правовых решений, субъектом которого является общество в лице его дееспособных граждан, а объектом государственная власть. Посредством конституционных выборов осуществляется публичное политическое воспроизводство самого государства, а именно социальная ротация или перераспределение (перегруппировка или передача) законодательных и представительных функций и полномочий»¹⁷.

3) выделение на основе выяснения воли избирателей с помощью закрепленной законом процедуры из значительного числа тех, кто, согласно этой воле, предпочтительнее (в качестве депутатов, выборных должностных лиц) для выполнения функций соответствующих государственных органов, органов местного самоуправления¹⁸.

4) способ формирования соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также занятия определенных государственных должностей, обеспечивающий представительный характер выбираемых органов¹⁹.

5) способ формирования с помощью голосования органов государства и органов местного самоуправления. Реализация гражданами своего права выбора является одной из важнейших форм их участия в управлении государством²⁰.

6) сознательная деятельность определенного круга граждан по делегированию своих властных полномочий органам публичной власти либо должностным лицам, важнейшая форма участия их в управлении государством²¹.

Некоторые авторы утверждают, что избирательные права граждан, как и сам институт выборов, имеют в своей основе определенное (по разному проявляющееся на каждом конкретном историческом этапе развития общества и государства) соотношение частного и публичного интереса²².

Заслуживает внимания позиция ученых, считающих, что понятие «выборы» включает в себя три составляющие – политическую, юридическую и технологическую. В политическом

отношении выборы представлены в форме конкретной избирательной системы, обеспечивающей распределение выборных мандатов по итогам голосования избирателей. В юридическом плане выборы выступают в качестве избирательного права – системы юридических правил, устанавливающих порядок и гарантии осуществления избирательных действий на стадиях избирательного процесса. В технологическом аспекте выборы оформлены в виде официального документооборота, обеспечивающего реализацию активного и пассивного избирательного права в рамках избирательного процесса²³.

Наконец, выборы рассматриваются и как конституционно правовой институт, то есть совокупность правовых норм, регулирующих процесс избрания кандидатов в представительные органы на выборные должности.

Предметом его регулирования являются:

- основные принципы избирательного права;
- требования, предъявляемые к избирателям и кандидатам на выборные должности;
- порядок формирования и деятельности органов, непосредственно осуществляющих организацию и проведение выборов;
- порядок организации и проведения избирательной кампании;
- порядок определения результатов выборов;
- способы обжалования нарушений в ходе избирательной кампании и голосования и опротестования результатов выборов²⁴.

Итак, мы видим, что выборы – понятие многогранное.

В российском избирательном законодательстве термин «выборы» также употребляется в различном контексте. Заметим, что понятие «выборы» действующее федеральное законодательство до недавнего времени хотя и содержало, но не раскрывало.

Так, согласно статье 2 Федерального закона от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан

Российской Федерации»²⁵ выборы в Российской Федерации означали действия граждан Российской Федерации, избирательных объединений, избирательных комиссий и органов государственной власти на всех стадиях избирательного процесса (составление списков избирателей, выдвижение и регистрация кандидатов, проведение предвыборной агитации, голосование и подведение его итогов и некоторые другие). Особенность этих действий в том, что они совершались в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Из этого следовало что, любые избирательные действия, которые осуществлялись не в соответствии с указанными нормативными актами, не могли считаться выборами в Российской Федерации в смысле Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации».

Принятый в 1997 году Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁶ указал, что выборы в Российской Федерации – выборы Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные федеральные государственные органы и государственные органы субъектов Российской Федерации, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации и избираемые непосредственно гражданами Российской Федерации, а также выборы в органы местного самоуправления, проводимые на основе законов, соответствующих уровню выборов.

Как видим, федеральный законодатель фактически ограничился перечислением различных видов выборов в зависимости их от уровня власти.

В статье 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об

основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁷ впервые закреплено, что выборы – форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Подытоживая вышеизложенное, еще раз подчеркнем, что выборы являются наиболее распространенной и широко практикуемой формой политического участия в современном мире, это самая доступная форма участия граждан в принятии решений, затрагивающих интересы всего общества и способ влияния на организацию и функционирование государственных институтов. Формирование государственных и муниципальных органов путем выборов является одной из наиболее значимых ценностей современной цивилизации и одним из атрибутов любого демократического государства. Проведение выборов в органы власти было явлением достаточно распространенным практически во все исторические периоды развития государства, хотя признание демократических принципов избирательного права смогло утвердиться только в XX веке.

¹ См. подробнее: Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие / Под ред. Ю.А. Веденеева, Н.А. Богодаровой. – Калуга: Калужский обл. фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ», 2002. – С. 28-37, 65-68.

² Конституционное (государственное) право: Справочник / Под ред. В.И. Лафитского. – М., 1995. – С. 37.

³ Государственное и муниципальное управление: Справочник. – М.: Издательство «Магистр», 1997. – С. 145.

⁴ Цит. по: Фадеев В.И. Демократия и выборы // Журнал о выборах. – 2000. – № 6.

⁵ Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие / Под ред. Ю.А. Веденеева, Н.А. Богодаровой. – Калуга: Калужский обл. фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ», 2002. – С. 680.

⁶ Сравнительное конституционное право. – М.: Издательская фирма «Манускрипт», 1996. – С. 366.

⁷ Склифус С. Легитимация государственной власти как неотъемлемый компонент ее эффективности / Власть. – 2008. – № 8. – С. 75.

⁸ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. Отв. ред. д.ю.н. А.В. Иванченко. – М.: Издательство НОРМА, 1999. – С. 781.

⁹ Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. Перевод с английского / Ламберт Д.Д., Лейкман Э.; Под ред.: Шугаев А.С.; Пер.: Морозов Г.И. – М.: Иностр. лит., 1958. – С. 14.

¹⁰ <http://www.dissercat.com/content/instituty-izbiratel'nogo-prava-i-vyborov-sotsialnye-funktsii-i-rol-v-politicheskom-ustroistve>

¹¹ Демократия в современном мире. Демократия versus бюрократия (материалы «круглого стола») // Власть. – 2008. – № 2. – С. 83.

¹² Конституционный строй и конституционализм в России. Монография / Боброва Н.А.; Под ред.: Лучин В.О. – М.: Закон и право, ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – С. 103.

¹³ Конева Н.С. Народовластие как объединяющая категория концепции суверенной демократии // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 9. – С. 4.

¹⁴ Водовозов В.В. Избирательное право в Европе и в России. – СПб., 1906. – С. 7.

¹⁵ Ким А.И. Выборность как способ формирования представительных органов и осуществления государственной власти в СССР // Труды ТГУ. Т. 183, 1966. – С. 9-11; Манохин В.М. Органы советского государственного управления. Вопросы формирования. – Саратов, 1962. – С. 106.

¹⁶ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА*М, 1999. – С. 347-348.

¹⁷ Веденеев Ю.А. Политическая реформа и избирательный процесс в России // Реформа избирательной системы в Италии и Россия: опыт и перспективы. – М.: ИГП РАН, 1995. – С. 84-85.

¹⁸ Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 30.03.1999 № 55-ФЗ / Под ред. В.И. Васильева, А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко. – М.: Издательство НОРМА, 1999. – С. 27.

¹⁹ Богданова Н.А. Конституционное право. Общая часть: Учебно-методическое пособие для лекций и семинарских занятий. – М.: ПЕР СЭ, 2005. – С. 79.

²⁰ Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Избирательное право: вопросы и ответы. – М.: Юриспруденция, 2001. – С. 17.

²¹ <http://www.dissercat.com/content/konstitutsionnye-funktsii-vyborov-v-sovremennoi-rossii-0>

²² Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. – М.: «Формула права», 2005. – С. 16-17.

²³ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. к.ю.н. А.А. Вешняков. – М.: Издательство НОРМА, 2003. – С. 6.

²⁴ Сравнительное конституционное право. – М.: Издательская фирма «Манускрипт», 1996. – С. 241.

²⁵ Федеральный закон от 06.12.1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1994. – № 33. – Ст. 3406. (Утратил силу).

²⁶ Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 38. – Ст. 4339. (Утратил силу).

²⁷ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.