

**Российское народовластие:
развитие,
современные тенденции
и противоречия**

Москва 2003

ОГЛАВЛЕНИЕ

Коллектив авторов:

А.С. Автономов, д.ю.н. (глава 1, глава 4 в соавторстве с А.В. Иванченко);
А.В. Иванченко, д.ю.н. (глава 3, глава 2 в соавторстве с В.М. Курпылиным, глава 4 в соавторстве с А.С. Автономовым);
С.В. Королев, к.ю.н. (глава 9);
В.И. Курпылов (глава 7);
В.М. Курпылов, д.ю.н. (глава 2 в соавторстве с А.В. Иванченко);
А.В. Павлушкин, к.ю.н. (глава 5);
А.А. Сергеев, к.ю.н. (глава 6);
А.И. Черкасов, к.ю.н. (глава 8)

Е. Ясин. Предисловие _____ 5

Раздел 1. Генезис, проблемы и перспективы развития институтов

российского народовластия _____ 8

Глава 1. Из ранней истории народовластия в России _____ 8

1.1. Формы народовластия в Древней Руси. Вечевой строй _____ 8

1.2. Эпоха земских соборов _____ 12

1.3. Дуалистическая монархия _____ 14

Глава 2. Российское государство в новой истории _____ 24

2.1. Всероссийское учредительное собрание _____ 24

2.2. Пролетарская диктатура и Республика Советов _____ 35

2.3. Советское народовластие _____ 48

2.4. Сталинская административно-командная система _____ 54

Глава 3. Новейший период развития институтов российского

народовластия _____ 78

3.1. Развитием социализм и общенародная демократия _____ 78

3.2. Перестройка и альтернативные выборы _____ 85

Глава 4. Современные тенденции и противоречия российского
народовластия _____ 105

4.1. Конституция России о развитии народовластия, демократической

государственности и гражданских инициатив _____ 105

4.2. Совершенствование государственных механизмов осуществления

народовластия на федеральном уровне _____ 125

Глава 5. Развитие конституционных принципов народовластия

в законодательстве субъектов Российской Федерации _____ 138

Глава 6. Местное самоуправление как элемент современной _____ 150

российской модели народовластия _____

6.1. От демократического централизма к местному самоуправлению _____ 150

6.2. Развитие законодательной базы местного самоуправления:

задачи и противоречия _____ 157

6.3. Проблемы реформирования территориальной организации

местного самоуправления _____ 163

6.4. К новому пониманию конституционной модели российского

местного самоуправления _____ 173

Глава 7. Выборы как основной инструмент смены власти _____ 186

7.1. «Указной» период развития избирательного законодательства _____ 186

7.2. Развитие избирательного законодательства. Его современное

состояние _____ 190

7.3. Совершенствование избирательного законодательства _____ 198

**Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / Под ред.
А.В. Иванченко. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2003. — 300 с.**

Книга посвящена анализу становления, проблем и перспектив развития институтов российско-го народовластия. С теоретико-правовых, политологических и философских позиций раскрывается сущность демократических принципов организации и деятельности публичной власти, ее место в системе социальных отношений российского общества. Книга содержит конкретный правовой анализ актуальных проблем конституционного устройства Российской Федерации, реализации принципа федерализма, организации местного самоуправления, совершенствования избирательной системы. Исследование зарубежного опыта организации демократических институтов власти позволяет лучше понять современные тенденции и противоречия развития российского государства.

Раздел II. Сравнительно-правовой, функциональный и философский анализ категории народовластия

Глава 8. Зарубежный опыт демократии	203
8.1. Основные принципы демократии и институциональное разнообразие ее форм	203
8.2. Демократия как форма правления	207
8.3. Демократия как форма государственного устройства	213
8.4. Демократия как политический режим	227
8.5. Институты непосредственной демократии в зарубежных странах	239
8.6. Тенденции и проблемы развития зарубежной демократии	253
Глава 9. Народовластие в эпоху глобализации	261
9.1. Народовластие в контексте духовного опыта российского зарубежья	261
9.2. Народовластие как термин и как объективная реальность	270
9.3. Государственная политика в перспективе народовластия	276
9.4. Цели, принципы и методы функционального народовластия	284

ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемая читателю книга есть результат проекта, выполненного под руководством А.В. Иванченко и поддержанного Фондом «Либеральная миссия». Тема представляется исключительно важной: установление народовластия, или реальной демократии, становится для России первоочередной задачей. Лично мое убеждение таково: либо мы научимся жить в условиях демократии, то есть станем активными и ответственными гражданами, требовательными к органам государственной власти, станем обществом, способным осуществлять над ними контроль, либо нам заказан путь в мир процветающих наций.

Объяснение очень простое. Процветания в постиндустриальную эпоху способны добиться только свободные люди, посредством свободы личности реализующие свои творческие возможности. А что такое демократия? Это, на мой взгляд, единственная форма политической организации общества, которая обеспечивает максимум личной свободы, ограничивая ее только правами и свободами других людей.

В октябре 2003 года в Воронеже было проведено социологическое исследование: две трети опрошенных ответили, что Россия до сих пор не является демократическим государством. В то же время 66,5%, то есть тоже две трети, сказали, что готовы поступиться свободами слова, передвижения и другими в обмен на экономическую, политическую стабильность и личную защищенность. В. Миролюбов в статье, опубликованной в «Русском курьере» (№ 119 от 11 октября 2003 года), выказал предположение, что этот опрос — провокация. Не думаю.

Более правдоподобно другое его предположение — что в глазах наших сограждан демократия выглядит весьма примитивно как вседозволенность, а всякое государственное насилие даже с целью поддержания порядка — как произвол. В глазах же иностранцев, для которых демократия — повседневная практика, большинство ограничений, имеющихся в нашем законодательстве, вполне разумны, они узнают свои правовые нормы.

Лично я убежден, что Россия сегодня — демократическое государство. А какое же еще — диктатура, монархия, олигархия? Впрочем, олигархия в точном смысле слова (не в нашем обыденном понимании) вполне совместима с демократией: реально правят всегда немногие, вопрос в том, насколько легитимно. У нас имеются все формальные институты представительной демократии — выборы, парламент, партии. Конституция 1993 года гарантирует все права и свободы.

Я вижу, как читатель начинает криво усмехаться. А зря! Согласно новой швейцарской Конституции 1999 года «свободны люди, если они пользуются

своей свободной». Другой политический авторитет, американский сенатор Мур сказал: «Демократия — это такая штука, которая требует участия». А мы хотим жить в демократической стране и одновременно готовы поглотиться своими правами ради, извините, «чечевичной похлебки». Но тогда и похлебки не будет, разве что на один раз, и благосостояния, и личной защищенности. Ибо именно свобода, если люди ею пользуются, если они готовы отстаивать свои права, и приносит в итоге процветание.

Наша демократия просто очень молодая. Мы только-только слезли с дерева советского феодализма. Условия уже изменились — рыночная экономика и демократическая Конституция налично, но над нами по-прежнему довлеют вековые традиции волюнтарности (читай «вседозволенности», на которой строится бандитская романтика) и волюнтаризма (читай «бюрократии»). Мы еще не воспитали в себе внутреннюю ответственность перед собой и другими, которая превращает волюнтаризм в свободу, а готовность терпеть произвол и насилие со стороны власти еще не сменилась в нас готовностью защищать свои права.

От нас, и ни от кого другого, зависит, чтобы в нашей жизни было меньше волюнтаризма и произвола и больше свободы и ответственности. Поэтому что это *наша* жизнь. Сегодня идет процесс созревания демократии, и именно мы в ответе за то, чтобы он шел в нужном направлении, а не свернул снова ненаправленном в сторону полицейского государства. Процесс этот идет постепенно, складывается из тысяч повседневных актов, и в каждом из них сверяется направление. Если вы вдруг обнаружите через десять-двадцать лет, что живете в кризисно-минимально-полицейском государстве, то взгляните в зеркало и припомните каждый случай в течение этого времени, когда вы стерпели произвол или проявили неуважение к правам других. И вы поймете: виноваты вы сами.

Предлагаемая книга рассказывает о том, как прежде этот процесс, процесс созревания демократии, происходил в нашей стране, и показывает, что демократия для нас — новинка. Начиная с XIII — XIV веков в России — господство деспотического государства и робкие попытки народовластия, которое всегда было мечтой лучших умов. И хотя демократия — древнее изобретение, в современном смысле слова она и в других странах утвердилась сравнительно недавно, ну, подумаешь, в лучшем случае каких-нибудь триста лет назад. Но уже доказала свои преимущества.

Теперь и нам нужно усвоить ее уроки и научиться пользоваться свободой, противостоять попыткам утешения, от кого бы они ни исходили.

Особенно хочу обратить ваше внимание на главу о выборах. Во-первых, руководитель авторского коллектива и лидер проекта А.В. Иванченко — один из лучших знатоков избирательного права и процесса, в прошлом первый заместитель Председателя Центризбиркома. Авторитет в этих вопросах. Во-вторых, выборы — самая массовая форма участия граждан в управлении общест-

венными делами. Не пренебрегайте ими. Ходите на выборы, следите за тем, как они проводятся, будьте непримиримы к нарушениям, к применению властью административного ресурса, к похлупу. Включайтесь в работу демократических партий и общественных организаций, которые участвуют в выборах, выдвигают кандидатов, способны организовать контроль над выборами.

Скажите, все это лозунги давно известные? Скажете, все равно обманут? Можете, и так, но если ничего не делать, обманут точно. И будут обманывать всегда. А если делать, то есть шанс, что обмануть не удастся, а если делать будут все, обманывать уже не удастся никогда, ни где и никому.

Всё. Я просто хотел сказать, что демократия — это наше дело. Ее нам никто не даст, не спустит сверху. А книга, которую вы собираетесь прочитать, пусть укрепит вас в мысли, что мы сможем своими руками создать реальную российскую демократию.

*Е. Ясин,
президент Фонда «Либеральная миссия»*

РАЗДЕЛ I. ГЕНЕЗИС, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТОВ РОССИЙСКОГО НАРОДОВЛАСТИЯ

ГЛАВА I. ИЗ РАННЕЙ ИСТОРИИ НАРОДОВЛАСТИЯ В РОССИИ

1.1. *Формы народодовластия в Древней Руси. Вечевой строй*

Ряд институтов древнерусского государства уходят своими корнями в догосударственную эпоху. Эти институты по мере вытрезвания и становления государственности трансформировались и превращались в органы государства, приобретая новые черты и в то же время сохраняя определенные традиции. К таким институтам относятся и вече — народное собрание.

Примечательно, что русское слово «совет» происходит, как полагают, от того же корня, что и «вече». Слово «совет» существует в русском языке с глубокой древности, оно славянского происхождения (для сравнения: по-болгарски «съвет», по-сербски и по-хорватски «савет», «savet»), хотя присутствует не во всех славянских языках, и имеет глубокие индоевропейские корни. Считается, что это соединение двух древних слов: «с(о)», что значит «вместе» (по-видимому, от индоевропейского «ksh» — «близко друг к другу», «рядом», «вместе», «с»), и «вет» — «говорить», «знать» (вероятно, от индоевропейского «weid» — «понимать», «знать», «разъяснять», причем от этого же индоевропейского слова произошли, например, санскритское понятие «veda» — «знание» и английское слово «wise» — «мудрый»).

Существительное «вече», по-видимому, имеет тот же корень, что и древнее «вет». Из современных славянских языков оно сохранилось, например, в сербском и хорватском («весе», «весе») и означает «собрание», «коллективный орган», «палата парламента». В современном польском языке есть слово «wies», означающее «митинг», этим же словом в исторической литературе обозначается древнее «вече», «народное собрание» (на Руси).

Как убедительно показал И.Я. Фроянов, «по своему происхождению вече — архайческий институт, уходящий своими корнями в недра первичной формации. С переменами, происходившими в социальной структуре восточнославянского общества, менялось и учреждение: племенное вече эпохи первобытного строя отличалось от волостного вече второй половины XI–XII вв.»¹. Существование и совместная деятельность нескольких родов в составе племени предполагали принятие общих решений представителями родов. По мере разложения родов на отдельные семьи и постепенного перехода от родовой общины к соседской, с одной стороны, и объединению племен в суперплемен-

ные союзы — с другой, возрастало и значение совместно выработанных и одобренных как на межсемейном, общинном, так и на межсоселенческом уровне решений.

Если для управления родовой общиной было достаточно установить иерархию, построенную на основе кровнородственных и свойственных связей, то в новых условиях особое значение приобретало умение договориться всем вместе, выработать взаимоприемлемое решение стоящих перед всеми задач. И все это делалось в результате политага участников собраний, благодаря слову. Отсюда и хорошо видно во многих источниках наиболее отчетливое отношение древних к слову, к речи. Совместное обсуждение свободными людьми общих проблем «вдру» приводило к решению этих проблем или по крайней мере к определению пути решения. Так складывались основы народодовластия. И отнюдь не случайно прослеживается семантическая и этимологическая близость понятий «совет», «совещание», «вече». По словам Прокопия Кесарийского, «эти племена, славяне и анты, не управляются одним человеком, но издавляе живут в народоправстве, и поэтому у них счастье и несчастье в жизни считается делом общим»². По-видимому, стремлением найти именно общее для всех решение объясняется традиция, насколько можно судить по источникам, и в более поздние времена определять волю народного собрания не формальным голосованием, а добываясь единогласия, точнее, согласия всех участников, когда не только слышны возгласы одобрения, но и не слышно выскзываний «против».

Постепенное складывание государственности оказывает существенное влияние на развитие института народного собрания. Из института самоорганизации населения вече превращается в государственный орган. В условиях углубления социальной дифференциации и усложнения управления трансформировалось и вече. Нигде формально не были закреплены полномочия вече, однако известно, что на его рассмотрение выносились такие вопросы, как признание, приглашение или изгнание князя, а также назначение и смещение должностных лиц, одобрение законодательных актов, распоряжение финансами, установление денежных сборов, объявление войны и заключение мира. Кроме того, вече выполняло некоторые судебные полномочия, принимало и направляло постов и т. п.

Веча проводились в городах, являвшихся административными центрами волостей, в связи с чем «вся власть якож на думу на вечеа сходятся; на что же старейшии сдумаютъ, на том же пригороди стаянуть»³. Таким образом, политическая жизнь сосредоточивалась в крупных городах, но вместе с тем существ-

² Прокопий из Кесарии. Война с готами. М., 1950. С. 297.

¹ Фроянов И.Я. Киевская Русь. Очерки социально-политической истории. Л., 1980. С. 184.

³ Лаврентьевская летопись // Полное собрание российских летописей. СПб., 1846. Т. I. С. 377–378.

вовало и множество городов (именовавшихся пригородами), тяготевших к тому или иному вечевому городу. Неудивительно, что в скандинавских источниках Русь часто именовалась «Sigtatiki», что означало «Страна городов».

В вече принимали участие все свободные взрослые мужчины данной землности. Конечно, преобладали жители вечевского города в силу территориальной близости к месту проведения народного собрания, однако и свободные селяне, и представители пригородов не были лишены права принимать участие в вече, если они прибыли на него. Аристократия в силу своей авторитетности, организованности, образованности, искренности в политике играла заметную роль в деятельности народных собраний, но это вовсе не означает, что простые люди были лишь послушным орудием в ее руках. Источники свидетельствуют, что простые горожане часто активно поддерживали те или иные предложения или же, наоборот, выступали яркими противниками каких-либо проектов, увлекая за собой большинство участников вече, а иногда инициатива полностью переходила в руки рядовых жителей.

К концу X века на Руси в качестве правящего в конце концов утвердился один княжеский дом. С этого времени государственное единство Киевской Руси обеспечивалось единством княжеского рода, представлявшего которого правили во всех землях. Существовал определенный порядок замещения освободившихся вакансий по старшинству. При этом князь мог постепенно в течение всей своей жизни перемещаться из менее престижных земель в более престижные. Однако, прибывая в тот или иной вечевой город для занятия престола, он должен был заручиться поддержкой народного собрания. Земля в лице вече и князь как бы заключали договор — ряд.

По мере развития земельной собственности князья стали оседать в отдельных землях, передавая их по наследству своим детям. С XII века из рук в руки вместе с престолом стал переходить только один удел — великокняжеский. Князь, занимая великокняжеский престол, во временное владение получал и соответствующую землю, но при этом он сохранял за собой и свой удел. Такое оседание князей в отдельных волостях и послужило основой для феодальной раздробленности. Развивалась борьба монархического начала в лице князя, опирающегося на свою дружину, и демократического — в лице народного собрания. По-разному сложились судьба этого института непосредственной демократии в различных частях страны. Так, на юго-западе Руси то разгорался, то утихал конфликт между князем и аристократией. И та, и другая сторона стремилась для укрепления своих позиций заручиться поддержкой народного собрания, что влекло за собой усиление значимости последнего.

На северо-востоке Руси после убийства Андрея Боголюбского в 1174 году началась гражданская война за наследование его престола. При этом вечевой город Суздаль (который в свое время сам пригласил Андрея Боголюбского на

княжение) боролся с прямыми наследниками убитого князя и стремился посадить на великокняжеский престол претендентей другой ветви дома Рюриковичей. В гражданской войне победили прямые потомки князя Андрея. В результате роль вечевского города Суздаля (и соответственно вече) в управлении стала падать. Князь же стал править, опираясь, главным образом, на свою дружину.

А вот в Новгороде и Пскове продолжались и развились традиции прежнего порядка управления с сильным народным собранием и приглашаемым на время князем. В 1136 году новгородское вече, опасаясь усиления княжеской власти, как это произошло в других русских землях, приняло законодательный акт, по которому князь и представители его свиты не имели права приобретать землю в собственность в пределах территории, подвластной этому городу. В 1196 году съезд князей признал за Новгородом право самому приглашать себе князя при условии, что он будет из Рюриковичей. Укреплению самостоятельности Новгорода и позже Пскова и республиканских устоев в них способствовал ряд факторов (мощные и политически активные купечество и ремесленники, включенность указанных городов в международную торговлю и др.). Псков перестал быть пригородом Новгорода по договору 1347 года. От Новгорода также отделился, превратившись в самостоятельную республику, город Хлынов (переименован в Вятку в конце XVIII века).

Управление Новгородом и Псковом строилось в целом одинаково, хотя имелись и некоторые отличия. В обоих городах главенствующее положение сохранялось за вечем. Оно избирало и увольняло всех должностных лиц, приглашало и изгоняло князя. В частности, на вече избирался посадник (в Пскове — двое посадников). Он председательствовал на народном собрании, контролировал деятельность князя и других должностных лиц. Судебные функции князь осуществлял только в присутствии посадника. Избирался также тысяцкий, который в мирное время ведал торговлей и осуществлял суд по торговым делам, а в военное время ведал командовал новгородским ополчением. Вече избирало и архиепископа (в Пскове — епископа). Архиепископ председательствовал в Совете господ, хранил государственную казну, ведал архивом, осуществлял записи актов гражданского состояния. Совет господ (в Пскове — Оспода) председательствовал рассматривая вопросы, выносимые на рассмотрение вече, координировал деятельность различных должностных лиц. В состав Совета господ входили действующий посадник, а также бывшие посадники, тысяцкий, сотские, кончанские, уличанские старосты.

Новгород делился на пять концов (Псков — на шесть). В каждом конце, на каждой улице созывалось свое вече, избирались соответственно кончанские и уличанские старосты. Пригороды также пользовались определенным самоуправлением.

Новгород был присоединен к Московскому государству в 1478 году в результате военной операции, в конце XV века утратил независимость Хлынов, а Псков вошел в состав Московского государства в 1510 году.

1.2. Эпоха земских соборов

Новым этапом в развитии форм участия населения в осуществлении государственной власти явился период сословно-представительной монархии (XVI–XVII века).

Период феодальной раздробленности и начальный этап складывания Московского государства характеризовались нераздельностью или слабой раздельностью в восприятии людей земельной собственности и власти, хозяйственного и государственного, частного и публичного управления. Князья, например, писали в духовных грамотах, что оставляют своим наследникам такие-то земли, столько-то меховых шуб, такое-то столовое серебро и так далее, вплоть до мелких вещей. Однако постепенно жизнь заставляла понять, что государственное управление не может быть сведено к управлению домашним хозяйством. К реформам пробовали подступиться еще в XV веке, но действительно существенные перемены произошли в XVI столетии. Уже в первой половине XVI века стали постепенно переходить к губному самоуправлению, которое было нацелено на повышение эффективности борьбы с преступностью на местах. Чуть позже параллельно с губным самоуправлением стало вводиться земское самоуправление, затем был изменен порядок сбора налогов (появились врыные старосты). И конечно же революционным шагом стало учреждение земских соборов. Первый Земский собор был созван в 1549 году⁴. Роль соборов падает во второй половине XVII века, но все же они время от времени созываются, постепенно вырождаясь и угасая в 80-е годы указанного столетия.

Сословно-представительные учреждения явились шагом вперед в развитии форм народовластия по сравнению с народными собраниями. Так, вече было формой прямой демократии. А формы прямой демократии при всей их значимости имеют и ряд ограничений. Например, вече может быть созвано на сравнительно небольшой территории, а в крупном государстве это невозможно. Народное собрание не может заседать долго, поскольку в нем участвует все взрослое население, а необходимость удовлетворения насущных жизненных потребностей предполагает, что эти же люди должны быть задействованы в производстве иных, самых разнообразных работ. Такого рода ограничения преодолевается путем применения различных форм представительной демократии.

Вместе с тем сословно-представительные учреждения надо оглядывать от появившихся позже парламентов. Сословно-представительные учреждения

представляли не граждан своей страны и даже не население, а отдельные сословия и общины, получившие привилегии на такое представительство. Однако и формирование части подобных учреждений (как правило, верхней палаты) по наследственно-должностному принципу. По полномочиям сословно-представительные учреждения не были официально законодательным органом. Монарх созывал их для совещания и формально не был связан их решениями. Не случайно, например, законодательные инициативы в английском парламенте, принятые палатой общин, оформлялись в виде петиций. На российский земских соборах решения также подавались царю в виде челобитных. Конечно, во многих случаях монарх удовлетворял смиренные просьбы выбранных от сословий и общин. Однако правомочным законодательным органом становиться только парламенты современного типа (т. е. не ранее XVIII в.).

В то же время именно в силу того, что круг полномочий земских соборов не был четко определен, они имели право рассматривать практически любой вопрос. При этом для рассмотрения разных вопросов царь мог созывать несколько отлучающихся друг от друга по составу земские соборы. В частности, земские соборы утверждали кандидатуру царя при передаче престола по наследству и даже проводили настоящие выборы, когда династия пресекалась. Они также разрабатывали и одобряли проекты законодательных актов, в том числе объемные кодифицированные документы (например, в 1550 году был одобрен Судебник, а в 1649 году — Соборное уложение), утверждали размеры податей, обсуждали вопросы войны и мира, изменяли территории и т. д.

Первоначально (XVI век) в земские соборы приглашались представители сословных и территориальных сообществ, но чаще всего под такими представителями понимались лица, уже занимающие какие-либо общественные должности, т. е. представители по должности, а не специально избранные депутаты. Кроме того, по должности в состав собора входили все члены Боярской думы, высшее духовенство. Но даже на этом этапе земские соборы существовали, вышнее духовенство. Но даже на этом этапе земские соборы существовали, но меняли характер принятия решений. Как пишет В. О. Ключевский о земских соборах XVI века: «Только здесь боярско-приказное правительство ставилось рядом с людьми из управляемого общества как со своею политической равней, чтобы изъяснить государю свою мысль; только здесь оно отучалось мыслить себя всевластной кастой, и только здесь дворяне, гости и купцы, собранные в стoliцу из Новгорода, Смоленска, Ярославля и многих других городов, связываясь общим обязательством «добра хотеть своему государю и его землям», причуались впервые чувствовать себя единым народом в политическом смысле слова: только на соборе Великороссия могла сознать себя цельным государством»⁵.

⁴ См.: Тихомиров М. Н. Сословно-представительные учреждения в России XVI века // Вопросы истории. 1958. № 5.

⁵ Ключевский В. О. Соч.: В 9 т. М., 1988. Т. II. Курс русской истории. С. 369.

Постепенно, однако, все больше вводятся выборные представители на собраниях. Сама по себе система представительства была довольно сложной и запутанной. Вместе с тем расширение выборного начала позволило В.О. Ключевскому сделать вывод: «Выборный народный челобитчик на земском соборе ХVІІ в. сменил собою правительственного агента ХVІ в.»⁶. При этом порядок избрания определялся на местах теми, кто избирал своего представителя. Для избранного лица готовился наказ, в котором излагалась позиция делегированного его коллектива. Наряду с выборными лицами часть мест в собрании по-прежнему занимали должностные лица: члены Боярской думы и высшее духовенство.

1.3. Духовническая монархия

Первый парламент в России появился в результате нарастающего революционного движения в 1905–1907 годах. Потребность в коренном изменении правовой и политической систем в России вызревала долгие годы, осознание же этой потребности произошло в ХІХ веке. Причем необходимость преобразований постепенно осознавалась все более широкими слоями российского общества.

Так, идея народного представительства нашла свое отражение в проектах М.М. Сперанского, которые он разрабатывал по поручению Александра І в самом начале ХІХ столетия. Согласно замыслу Сперанского⁷ предполагалось создать избираемому многостепенными выборами Государственную думу и назначаемый императором Государственный совет. При этом Государственная дума должна была наделаться правом принимать («уважать», по терминологии Сперанского) законы, а Государственный совет не должен был принимать или отклонять законы, а только обсуждать их и направлять свои мнения верховной власти (т. е. императору). Окончательное же решение оставалось за царем. Государственная дума в тот период так и не была учреждена, а в ведение реформированного в 1810 году в соответствии с предложениями М.М. Сперанского Государственного совета (толом его основания считается 1801-й) были переданы вопросы, которые, судя по запискам Сперанского, предполагалось предварительно разрабатывать и рассматривать в Государственной думе. В то же время никаких властных полномочий Государственный совет не получил и рассматривался исключительно как совещательный орган.

За учреждение выборного законодательного органа выступали и декабристы. Избираемый на цензовой основе законодательный орган (при сохранении монархии) был предусмотрен, в частности, проектом конституции, подготов-

⁶ Ключевский В.О. Там же. Т. III. С. 183.

⁷ См.: Сперанский М.М. Проекты и записки. М.: Л., 1961.

ленным Н.М. Муравьевым. Духом народного представительства проникнут и республиканский конституционный проект «Русская Правда» П.И. Пестеля. Таким образом, и последовательные противники самодержавия, и верные его сторонники (М.М. Сперанский, хотя и побывав в ссылке, никогда против правящего режима не выступал, а содействовал его укреплению) еще в первой четверти ХІХ века видели преимущество введения представительных коллегийных законодательных органов. Однако в то время круг таких людей был все же сравнительно узок, а абсолютизм, по-видимому, еще не исчерпал своих резервов.

Крымская война (1853–1856 гг.) обнажила и крайне обострила проблемы и противоречия экономического и политического строя России. Необходимость проведения коренных реформ стала очевидной не только для широких слоев российской общественности, но и для правящих кругов. Как известно, некоторые реформы были проведены, среди них земская (1864 г.) и городская (1874 г.). При этом в городском самоуправлении преобладали сословность: к участию в выборах в городские органы допускались все жители города, достигшие 25 лет и платившие сборы в городскую казну. В то же время в земском самоуправлении сословность по-прежнему сохранялась: представители всех сословий участвовали в формировании земских органов, но построена система была таким образом, что преимущество оставалось за дворянством. В частности, председателем уездного земского собрания по должности был уездный предводитель дворянства. Выборы гласных проводились по трехклассной системе: в первый класс входили частные землевладельцы, не входившие в состав городских и сельских сообществ, во второй — лица, принадлежавшие к городским сообществам, в третий — представители сельских обществ. Формально равенство всех трех классов должно было обеспечиваться тем, что количество гласных от каждого из них согласно закону не могло превышать совокупного числа гласных от двух других классов. Однако дворяне входили и в первый, и во второй классы, поэтому неудивительно, что гласные от дворян составляли в среднем 42,4% от общего числа гласных⁸, хотя удельный вес дворян в населении (на фоне многочисленного крестьянства) был существенно меньше. В городском самоуправлении выборы также проводились по трехклассной системе, но там классы формировались по имущественному цензу, который определялся, в свою очередь, по величине уплачиваемых городских сборов.

Земство взяло на свои плечи решение многих задач местного значения (народное образование, здравоохранение, статистика, агрономическая помощь, земское страхование имущества, земская почта и т. п.), но при этом

⁸ Основы местного самоуправления и муниципального управления. М., 1999. Ч. 1. С. 115.

упор делали на самоорганизацию активной части населения, поскольку властные полномочия земских органов были весьма ограничены. Кроме того, земства действовали под неусыпным государственным контролем.

Земское (как, впрочем, и городское) самоуправление было введено не повсеместно. За первые десять лет после начала реформы земства появились только в 34 губерниях, а всего к 1917 году земским самоуправлением были охвачены лишь 43 губернии.

Именно в земском самоуправлении либералы увидели ростки народолюбия, поэтому земское движение становится одной из политических сил, борющихся за демократизацию государственного управления. Проводя земскую и городскую реформы, Александр II отвергал любые проекты учреждения в России выборного законодательного органа, он согласился лишь с возможностью введения законосовещательного представительного института. Однако в годы политической реакции, последовавшей за убийством Александра II, даже и проекты законосовещательных органов были преданы забвению.

Примечательно, что если для собственно России монарх и большинство его окружения в XIX и начале XX века отвергали саму идею пусть даже ограниченного парламентаризма, то на отдельных территориях, находившихся под властью российского императора, парламенты существовали и в XIX веке. Так, двухпалатный парламент, в который входили сейм и сенат, действовал в Царстве Польском в период с 1815 по 1831 год. Царство Польское было создано в соответствии с решениями Венского конгресса и находилось в личной унии с Россией, т. е. российский император был польским царем. Александр I октроировал Конституцию Царства Польского, которая устанавливала систему органов власти и управления (в том числе сейм и сенат). В ноябре 1830 года в польских вооруженных силах (которые считались самостоятельными и организационно не входили в состав российских) началось восстание. Польша провозгласила себя независимой, было объявлено, что российский император не является долее польским царем. Восстание было подавлено. Царство Польское как государство образованное было сохранено, однако Конституция 1815 года была отменена, вместо нее в 1831 году был утвержден Органический статут. Вместе с Конституцией канули в лету сейм и сенат.

В 1809 году в результате войны со Швецией к России по Фридрихсгамскому договору отошли герцогство Финляндия, которое занимало юго-западную часть современной Финляндии, и ряд уездов, которые также располагались на территории современной Финляндии. Из них было сформировано Великое княжество Финляндское, которое считалось в унии с Россией, и великим князем был российский император. Александр I сохранил существовавший в герцогстве двухпалатный сейм, который формировался по сословному признаку, и сделал его органом власти всего великого княжества. Правда, вплоть до 1863

года сейм не создавался, зато потом стал создаваться регулярно, вначале раз в пять лет, а позже раз в три года. Даже закон 1899 года, напечатанный на сужение автономии Финляндии, не предусматривал ликвидации сейма. Летом 1906 года в условиях революционной ситуации была проведена реформа сейма. Он стал однопалатным, вместо сословных выборов было введено всеобщее избирательное право (причем в выборах участвовали и женщины). Российский император (великий князь) сохранял вместе с тем право досрочного роспуска сейма (и пользовался на практике этим правом). Финляндия рассматривалась не как интегральная часть России: между Россией и Финляндией проходила таможенная граница, у Финляндии была своя валюта (финская марка), своя система управления, свое законодательство, российские подданные не могли поступать на государственную службу в Финляндии, официальным языком в Финляндии был шведский.

Примечательно, что организация финляндского сейма и выборы в него были более демократичными, чем организация общероссийского парламента и выборы в каждую из его палат. Российское руководство вообще относилось гораздо более благосклонно к установлению демократии за рубежом, чем у себя дома. Например, когда в 1799 году российские и турецкие вооруженные силы (Россия и Турция были в то время союзниками) изгнажи с Ионических островов французов, именно Россия (отметим, монархическая Россия) настояла на создании Республики Соединенных Островов, хотя и под протекторатом Турции. Эта республика просуществовала до новой оккупации островов Францией в 1807 году. Текст Конституции Болгарии 1879 года готовился при непосредственном участии российских специалистов и официальных лиц, причем данная Конституция носила весьма демократичный для своего времени характер.

В России в начале XX века идеи народного представительства продолжали отстаивать целый ряд деятелей земского движения. В ноябре 1904 года состоялся съезд земских и городских деятелей, на котором была принята резолюция, указывавшая на необходимость проведения либеральных реформ, среди которых упоминалось и народное представительство как особое выборное учреждение для осуществления законодательной власти. Русско-японская война (1904–1905 гг.), как когда-то Крымская, усугубила накопившиеся проблемы, и либеральное движение, упрямая революция, предлало царю вступить на путь реформ. Но царское правительство оказалось способно лишь подготовить Указ от 12 декабря 1904 года «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка»⁹. В указе были обещаны многие либеральные реформы, упоминавшиеся в указанной резолюции ноябрьского съезда земских

⁹ См.: Собрание узаконений. 14 декабря 1904 г. № 189. Ст. 1916.

и городских деятелей. Вместе с тем, несмотря на то что в указе меры по проведению реформ признавались неотложными, четкие сроки не назначались, да и содержание реформ было представлено в самом общем виде. При этом одно из положений резолюции съезда, а именно о необходимости выборного законодательного органа, в указе вообще не нашло отражения, хотя в ходе подготовки проекта указа такое положение в него было включено. История включения данного пункта из окончательной редакции указа в литературе представлена довольно противоречно. Как пишет в своих воспоминаниях С.Ю. Витте, представивший проекту указа императору, царь сам после его доклада и комментариев заявил, что никогда на «представительный образ правления» не согласится¹⁰. Однако некоторые авторы пишут, что С.Ю. Витте сам предложил монарху исключить из указа этот пункт¹¹.

Как бы то ни было, но только в условиях нарастающей революции, начавшейся в 1905 году, император согласился допустить народных представителей к законодательному процессу. И все же вначале царь попыткался ограничиться созывом законосовещательной Государственной думы. Проект соответствующего законодательства готовился в Министерстве внутренних дел под непосредственным руководством министра А.Г. Булыгина, за что Дума и получила впоследствии наименование «булыгинской». 6 августа 1905 года были приняты Манифест об учреждении Государственной думы, Учреждение Государственной думы и Положение о выборах в Государственную думу. Непьзя не согласиться с выводом И.А. Кравица о том, что «реформа 6 августа 1905 года не удовлетворила даже умеренные слои общества»¹². Призывы левых партий к бойкоту выборов в условиях нарастания забастовочной борьбы привели к срыву выборов в булыгинскую Государственную думу. Необходимость проведения более глубоких преобразований уже мало у кого вызывала сомнения.

11 декабря 1905 года был подписан Указ «Об изменении Положения о выборах в Государственную думу и изданных к нему дополнений»¹³, а 20 февраля 1906 года было принято новое Учреждение Государственной думы. Это законодательство, принятое после и в развитие Манифеста от 17 октября 1905 года, фактически учредило Государственную думу как орган, участвующий в принятии законов.

¹⁰ Витте С.Ю. Воспоминания. М., 1960. Т. 2. С. 334–335.

¹¹ См.: Ганелин Р.Ш. Российское самодержавие в 1905 году. Реформа и революция. СПб., 1991. С. 38.

¹² Кравец И.А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. Москва: Новосибирск, 2000. С. 77.

¹³ Полное собрание законов Российской империи. 3-е изд. Т. XXV. № 27029.

Избирательное законодательство сохраняло предусмотренную булыгинским законодательством курияльную систему выборов. При образовании курий в расчет принимались принцип сословного представительства и принцип имущественного ценза. При этом женщины вообще не получили избирательных прав, а возрастная ценз устанавливалась в 25 лет. К выборам не допускались также военнослужащие и народности, великие кочевой образ жизни. В результате применения всех цензов избирательное право было предоставлено только 15% взрослого населения¹⁴. Образовывались четыре курии: землевладельческая, городская, крестьянская и рабочая. Нормы представительства в куриях были различны. В итоге получалось, что голос в землевладельческой курии (состоявшей в основном из дворян-помещиков) был равен трем голосам в городской курии (в которую входили главным образом буржуа), пятигласности голосам в крестьянской курии и сорока пяти голосам в рабочей курии. Кроме того, выборы были многостепенными: для землевладельческой и городской курий — двухстепенные, для рабочей курии — трехстепенные, для крестьянской курии — четырехстепенные.

Роль второй палаты парламента отводилась реформированному Государственному совету. Идея реформы Государственного совета (причем изначально в противовес Думе) возникла еще в июне 1905 года. Тогда Совет министров в ходе обсуждения булыгинского проекта обнаружил, что тот имеет «соходство с конституционным строем», что противоречило многократно высказываемой воле императора Николая II сохранить самодержавие неизменяемым, а также его прямому указанию, чтобы проект не имел последствием «конституционный образ правления». Поэтому стало вполне очевидным, что с учреждением Думы существенно изменятся условия осуществления в стране власти, причем не только и не столько в силу определенных формулировок закона, сколько в результате деятельности выделенного органа. В этой связи Совет министров поручил Д.М. Сольскому (который в 1905 году был председателем Государственного совета, а до этого уже достаточно долго находился в его составе и возглавлял департамент экономики) «заняться вопросом о преобразовании Совета для согласования деятельности обоих законосовещательных учреждений». Цель определила все содержание реформы: роль Государственного совета как верхней палаты, личный состав и способы его формирования, его права и место среди других высших государственных институтов. 20 февраля 1906 года был утвержден закон, осуществивший реформу Государственного совета. Позже его положения вошли в текст Основных государственных законов Российской империи (далее — Основные законы).

Видя, что в лице Государственного совета царское правительство приоткрыло «узд» для и без того избираемой невсеобщими, непрямыми и неравны-

¹⁴ См.: Давыревский Н.И. Русское избирательное право. СПб., 1913. Т. 1. С. 480.

ми выборами Государственной думы, оппозиционные самодержавию силы начали добиваться скорейшего упразднения Государственного совета. Наиболее резкие оценки ситуации, сложившейся в связи с рассматриваемой реформой Государственного совета, давали большевики: «Закон 20 февраля, превращающий Государственный совет в верхнюю палату, еще больше ухуждает положение о Думе, стараясь окончательно свести ее на роль бессильного совещательного придатка к самодержавной бюрократии»¹⁵.

Реформированный Государственный совет состоял из назначенных царем лиц. А другая половина уже нового Государственного совета избиралась по куриям: от губернских земских собраний — 34 члена; от съездов землевладельцев в неzemских губерниях — 22 члена; от дворянских обществ — 18 членов; от православной церкви — 6 членов; от Академии наук и университетов — 6 членов; от организацией торгового купечества — 6 членов и от организацией предпринимателей-промышленников — 6 членов. Таким образом, выборная часть Государственного совета в полном составе насчитывала 98 членов. При этом был разработан такой способ формирования и предусмотрено также представительство, которые позволили бы доминировать дворянству. С апреля 1906 по февраль 1917 года в составе Госсовета было 427 членов: 202 назначенных к присутствию и 229 выборных, из коих потомственными дворянами были свыше 90% назначенных и около 84% выборных¹⁶.

По общему правилу срок полномочий выборных членов Государственного совета составлял 9 лет, причем каждые три года в указанных куриях переизбиралась одна треть состава. Единственное исключение было установлено для земских собраний и съездов землевладельцев. Поскольку срок полномочий губернских земских собраний был три года, то считалось, что они не могут выбирать представителей на время большее, чем длится их полномочия. Поэтому они избирались на три года и выбывали все одновременно. Съезды землевладельцев избирали членов Государственного совета в тех губерниях и других частях России, где не было земств, поэтому для избранных ими членов Государственного совета был установлен такой же срок полномочий, как и для членов этой палаты от земских собраний. В 1912 году в статье 17 Учреждения Государственного совета было внесено дополнение, согласно которому сейм Финляндии мог избирать двух членов этой палаты, однако сейм указанным правом так и не воспользовался.

Как мы видим, принципы формирования Государственного совета отличались от принципа образования Государственной думы (срок полномочий депут-

¹⁵ Ленин В.И. Полн. собр. соч. 5-е изд. М., 1969. Т. 12. С. 205.

¹⁶ Бородин А.П. Государственный совет России. 1906–1917. (Состав и роль в истории трехвеновской монархии). Автореф. дис. д-ра ист. наук. М., 2000. С. 35.

татов Государственной думы составлял 5 лет, а перевыборы всех депутатов проводились одновременно). Выборы в Государственную думу, хотя и не были всеобщими, равными и прямыми, проводились по территориальному принципу. Государственный же совет, во-первых, наголовину назначался императором, а во-вторых, другая половина его членов избиралась от организаций, т. е. формировалась на основе корпоративного принципа.

При выборах членов Государственного совета применялся и повышенный по сравнению с выборами депутатов Государственной думы возрастной ценз пассивного избирательного права. При выборах депутатов Государственной думы возрастной ценз составлял, как уже отмечалось, 25 лет, а при выборах членов Государственного совета — 40 лет. По всем остальным параметрам избранным в члены Государственного совета могло быть лицо, имевшее право быть избранным депутатом Государственной думы. Была законодательно закреплена несовместимость должностей депутата Государственной думы и члена Государственного совета.

Статья 64 Основных законов прямо устанавливала, что «Государственный совет и Государственная дума пользуются равными в делах законодательства правами». Первой рассматривала законопроект та палата, в которую он поступал первоначально, и затем передавала в другую палату. Статья 68 Основных законов говорит об этом следующим образом: «Законодательные предложения в Государственной думе и, по одобрении ею, поступают в Государственный совет. Законодательные предложения, представленные по почину Государственного совета, рассматриваются в Совете и, по одобрении им, поступают в Думу». Надо отметить, что среди законопроект, инициированных в Государственном совете, было несравненно меньше тех, рассмотрение которых начиналось в Государственной думе (за первые шесть лет работы Государственного совета по его инициативе обсуждалось только шесть законопроектов¹⁷). Одной из причин этого было негативное отношение кадров (а партии конституционных демократов имела довольно много активных членов в Госсовете) к Государственному совету в том виде, как он был создан, и к его праву готовить законопроект и начинать их рассмотрение.

Согласно Учреждениям Государственной думы и Государственного совета (соответственно статьи 55 и 54) подписанное не менее чем тридцатью членами палаты письменное заявление, в котором содержалось законодательное предложение, подавалось председателю этой палаты. После этого назначалось обсуждение всей палатой желательности внесения изменений в действующий закон или принятия нового закона. На это обсуждение приглашались министры или главноуправляющие, к ведению которых относилось законода-

¹⁷ Краев И.А. Указ. соч. С. 209.

тельное предложение (об этом их извещали не позднее чем за месяц). Если палата признавала желательным выступить с законодательной инициативой, она обращалась к соответствующему министру или главноуправляющему, которому и надлежало подготовить и внести законопроект. Если же министр или главноуправляющий отказывался сделать это, то палата поручала разработку законопроекта одной из своих комиссий. Однако никаких сроков, в течение которых министр (или главноуправляющий) обязан был либо отказаться, либо внести законопроект, установлено не было. Поэтому представители правительства могли просто затянуть процедуру внесения законопроекта практически до бесконечности. Государственный совет, как уже подчеркивалось, довольно редко выступал с законодательными инициативами, поэтому он не работал какой-либо устойчивой практики борьбы с подобным затягиванием. Государственная же дума стала поручать своим комиссиям параллельно с министрами (главноуправляющими) разрабатывать законопроекты. Такая практика была признана незаконной Сенатом, и с ней активно и последовательно боролось правительство.

Для принятия законопроекта требовалось его одобрение каждой из палат. Основные законы не предусматривали никаких последующих действий в случае отклонения законопроекта одной из палат. Вместе с тем на практике были выработаны некоторые согласительные процедуры, применявшиеся, когда сторонники законопроекта из одной палаты надеялись найти компромиссный вариант, который был бы принят обеими палатами. После одобрения двумя палатами законопроект, для того чтобы стать законом, подлежал утверждению императором. Подавал его на подпись царю (независимо от того, какая из палат принимала законопроект первой, а какая — второй) председатель Государственного совета. Император обладал правом абсолютного вето. Если законопроект не получал одобрения одной из палат или не был утвержден монархом, то его нельзя было вносить на повторное рассмотрение в течение той же сессии.

Стоит иметь в виду, что император мог по предложению Совета министров принимать акты, имеющие силу закона, в период между сессиями Государственной думы, если признавалась необходимостью в этом и она была вызвана чрезвычайными обстоятельствами. После созыва Государственной думы такой акт должен был быть ей представлен, затем пройти процедуру утверждения и Государственной думой, и Государственным советом. Если одна из палат отклоняла этот акт, то он терял силу. Но созыв Государственной думы был prerogative царя, и он мог при желании отложить его на относительно долгое время. Тем не менее Основные государственные законы указывали, что акты, принятые императором в порядке законодательства, вызванного чрезвычайными обстоятельствами, не могли вносить изменения в сами Основные законы,

в Учреждения Государственного совета и Государственной думы, в постановлении о выборах в Совет или в Думу.

Государственная дума и Государственный совет участвовали в принятии не только законов, но и государственного бюджета, хотя и бюджетные их права были несколько ограниченными. «Кредиты на расходы Министерства императорского двора, вместе с стоимостями в его ведении учреждениями, — говорится в статье 73 Основных законов, — в суммах, не превышающих ассигнований по государственной росписи на 1906 год, обсуждению Государственного совета и Государственной думы не подлежат». Не подлежали также обсуждению указанными палатами и изменения кредитов, которые обуславливались постановлениями Учреждения об императорской фамилии в соответствии с произошедшими переменами в царской семье. При принятии бюджета палаты парламента были ограничены уже взятыми Россией обязательствами: «...не подлежат исключению или сокращению назначения на платежи по государственному долгу или по другим, принятым на себя Российским государством, обязательствам». При этом правила рассмотрения бюджета Государственной думой выделяли забронированную и незабронированную части государственной росписи. Под забронированную часть понимались ассигнования, опиравшиеся на существующие законы, штаты и высочайшие повеления, которые Дума не имела права исключать. Совет министров, как это показала практика, начиная с 1907 года, когда впервые обсуждали бюджет на 1908 год, стремились забронировать как можно большую часть бюджета. В результате этого бюджетные права первого российского парламента были не очень-то широки.

Палаты парламента обладали все же и некоторыми контрольными полномочиями. В частности, как явствует из статьи 66 Основных законов, «Государственному совету и Государственной думе в порядке, их учреждениями определенном, представляется обращаться к министрам и главноуправляющим отдельными частями, подчиненным по закону Правительствующему сенату, с запросами по поводу таких последовавших с их стороны или подведомственных им лиц и установлений действий, кои представляют незаконмерными». Однако министры и другие члены правительства, а равно и Совет министров в целом не несли ответственности перед палатами парламента. А правительство формировалось без какого-либо участия Государственной думы или Государственного совета.

Таким образом, в результате принятия Основных законов 23 апреля 1906 года в России появилась первая, хотя и далекая от идеалов конституционализма, Конституция, абсолютная монархия уступила место дуалистической. Первый российский парламент появился как вынужденная услуга царя революционному движению, при этом было сделано все возможное, чтобы парламент оказался как можно менее влиятельным, а в его составе преобладали

дворянство. Император в начале XX века всячески избегал перемен и надеялся сохранить прежние устои, опираясь на верное трону крепкое, как предполагалось, дворянство и лояльное самодержавию, как тогда казалось, крестьянство. Но развивающийся капитализм размывал прежнюю сословную структуру общества, требовал замены отжившей системы управления новой, которая была бы адекватна складывавшимся политическим и экономическим реалиям. Неспособность и неготовность российской монархии к обновлению в соответствии с меняющимися политическими и экономическими условиями жизни и привели в конце концов к еще более сильным революционными потрясениям.

ГЛАВА 2. РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО В НОВОЙ ИСТОРИИ

2.1. Всероссийское Учредительное собрание

В истории России время с февраля по октябрь 1917 года традиционно характеризруется как период двоевластия, когда Временное правительство делило власть с Петросоветом. Возможно, именно в силу такой двойственности власти данный отрезок отечественной истории оказался запознанным идеологическими штампов и политической тенденциозности. Между тем за эти несколько месяцев Россия совершила подлинный прорыв в осмыслении своей монархической истории и перехода к демократической государственности. К числу наиболее значимых наработок того времени в области народодовластия относятся конституционные проекты Временного правительства и Положение о выборах Всероссийского Учредительного собрания.

Прежде всего необходимо отметить, что созыв и выборы Всероссийского Учредительного собрания подвели черту под развитием монархии в России и заложили основы конституирования парламентских учреждений страны. Это тем более важно отметить сейчас, когда роль самостоятельного и независимого парламента в России вновь подвергнута сомнению ввиду очередной кампании по укреплению вертикали исполнительной власти. На наш взгляд, подобная акция осуществляется без должной проработки и учета разнообразия отечественного опыта по формированию исполнительных структур власти и их взаимодействию с парламентскими учреждениями. Вель подлинный смысл деятельности по созыву и выборам Всероссийского Учредительного собрания состоял вовсе не в навязывании буржуазных парламентских порядков, как это утверждалось долгие годы, а в попытке трансформации российской монархии и поиска оптимальной модели взаимоотношений представительных и исполнительных структур власти. При этом на базе народного волеизъявления предусматривалось сохранение преемственности прежней монархи-

ческой и новой системы власти и устанавливались конституционные основы российской государственности.

После вынужденного отречения от престола 2 марта 1917 года императора Николая II страна объективно оказалась перед выбором дальнейшего пути развития. Важно, что экс-император подписал приемником «править делами государства в полном и нерушимом единении с представителями народа в законодательных учреждениях на тех началах, как будут ими установлены»¹⁸. Это предписание адресовалось не столько подданным Российской империи, сколько основным политическим силам страны. Пожалуй, наиболее неудобным оно оказалось для сторонников конституционной монархии, так как акцент в нем делался на необходимости существенного обновления и легитимации российской государственной власти. Именно поэтому Дума, хотя и была избрана народом, не осмелилась переступить через царский указ о ее роспуске и открыто заявить о преемственности своей власти. В свою очередь, великий князь Михаил, отказавшийся принять престол, также призвал подлиниться воле «великого народа нашего, которому надлежит всенародным голосованием, через представителей своих в Учредительном собрании установить образ правления и новые основные законы государства Российского»¹⁹.

В пролицированных документах подчеркивалось, что подлинным источником государственной власти считается российский народ, а Учредительное собрание, избранное посредством всенародных выборов, должно всего лишь конституировать, оформить эту власть. Таким образом, последние из русских царей, отрекаясь и отказываясь от престола, возвращали власть ее подлинному обладателю — народу России. В этом была своя историческая закономерность. Вель первого Романова — Михаила — также возвела на трон воля «Соведа всея русской земли» (Земского собора). Поэтому царская власть в России на протяжении многих столетий имела не менее легитимные корни, чем в других государствах Европы. Обращает на себя внимание сам тон последних царских указов, их желание вернуть российской государственности в конституционное и правовое русло. Конечно, российские императоры следили это с большим опозданием по сравнению с той же Европой, однако с правовой точки зрения они приняли ответственное решение.

Образовавшийся в результате отречения царя вакуум верховной власти был крайне опасен для страны, находящейся в состоянии войны. Поэтому в результате переговоров исполкома Петросовета и Временного комитета Государственной думы, которые имели общественную поддержку, было сформировано

¹⁸ Февральская революция 1917 года: Собрание документов и материалов. М., 1996. С. 142–143.

¹⁹ Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / Под ред. О.И. Чистякова. М., 1994. С. 126–127. (Российское законодательство X–XX веков; Т. 9).

Временное правительство, а также в самом общем виде определен правовой статус Всероссийского Учредительного собрания. Сложно однозначно оценить легитимность Временного правительства. Уже из его названия и персонального состава (Временное правительство было полностью сформировано из депутатов распушенной царем Государственной думы) понятен его временный и переходный характер. Гораздо важнее понять контуры политико-правового статуса Всероссийского Учредительного собрания, его место и роль в легитимации новой российской государственности.

По предварительному соглашению Временного комитета Государственной думы и лидеров Петросовета вся работа по созыву Учредительного собрания строилась на основе трех принципов: выборы в Учредительное собрание должны проводиться всеобщим свободным голосованием («общенародная воля»); к исключительной прерогативе Учредительного собрания должно относиться решение главных вопросов государственной жизни и определение формы правления («непредрешение»); только само Учредительное собрание правомочно определять круг и границы своих задач («хозяин Земли русской»)». Эти принципы устранивали все основные политические силы, что послужило залогом совместной работы последних по подготовке выборов во Всероссийское учредительное собрание и тех документов, которые должны были быть представлены на его рассмотрение. Для выработки правовых актов Временным правительством было создано Юридическое совещание, которое разрабатывало Положение о выборах в Учредительное собрание и проект российской Конституции.

Всероссийское Учредительное собрание, по определению Юридического совещания, обладало всей полнотой власти. Однако оно должно было ограничиться лишь принятием Конституции. Предложение о придании ему функций Конвента, то есть чрезвычайного революционного органа по образу Парижской коммуны, совмещавшего функции законодательной и исполнительной власти, были отвергнуты. Юридическое совещание посчитало, что это «может привести к самому безудержному деспотизму»²¹.

В качестве образца для будущей государственной модели России была избрана Третья республика, установленная во Франции в 1871–1873 годах сразу после разгрома Парижской коммуны²². Это была республика смешанного парламентско-президентского типа, с временным президентом как главой верхов-

²⁰ Смирнов А. Как готовили выборы в Учредительное собрание // Выборы: законодательство и технологии. 2001 г. № 4. С. 49.

²¹ Там же. № 5. С. 53.

²² См.: Левчук С. Конституционные проекты Временного правительства России в межреволюционный период 1917 г. // Право и жизнь. 1996. № 10. С. 143–144.

ной исполнительной власти, избираемым учредительным собранием. Таким образом, авторы проектов нового устройства российской власти не решились пойти по пути всенародного избрания временного президента Российской республики, предусмотрев лишь процедуру тайного голосования при избрании кандидата.

Предусматривалось формирование двухпалатного парламента, что должно было придать большую устойчивость законодательной власти по отношению к исполнительной. При этом механизм формирования верхней палаты также не предполагал прямых выборов. Здесь за основу было взято представительство местных. Члены верхней палаты должны были избираться в административных учреждениях территорий, в том числе и органами местного самоуправления (губернскими, земскими собраниями) и думами городов. Таким образом, предусматривалась система косвенных выборов верхней палаты.

Подчеркнем, что эти проекты должны были стать основой для последующей разработки и принятия законов Учредительным собранием. Но в них видно стремление пересадить на почву российской государственности уже зарекомендовавший себя к тому времени опыт европейской республиканско-парламентской системы. При этом видно и желание сохранить твердо исполнительную власть и управляемость страной.

Рассмотренные наметки Временного правительства, касавшиеся структуры и порядка формирования высших органов государственной власти, не были осуществлены. Однако они могут представлять несомненный интерес с точки зрения совершенствования ныне установленного порядка формирования Совета Федерации, который сегодня явно успевает наработкам столетней давности, а также механизма выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Памятником права, сохраняющим свою актуальность до сегодняшних дней, является Положение о выборах в Учредительное собрание. Этот документ на то время являлся одним из образцов избирательных процедур. Он не только гарантировал представительный характер Учредительного собрания, но и впервые предусматривал участие в выборах российских политических партий. Временное правительство впервые в России проводило выборы в высший представительный орган государственной власти на основе всеобщего прямого тайного и равного голосования, обеспечивало участие в выборах не только гражданского населения, но также лиц, входящих в состав армии и флота. Правительство предоставляло избирательное право населению страны независимо от пола, национальности и вероисповедания.

При выборах предусматривалось применение пропорциональной системы, при которой голосование осуществлялось только за один из списков кандидатов Целиком, без возможности отвода неприемлемых кандидатов.

Правом участия в выборах в Учредительное собрание были наделены российские граждане, достигшие ко дню выборов 20 лет. В выборах не участвовали душевнобольные и находившиеся под опекой глухонемые. Липались права на участие в выборах лица, осужденные за ряд тяжких уголовных преступлений, несостоятельные должники, признанные судом злостными бандитами, а также военнослужащие, самовольно оставившие войска.

Согласно Положению о выборах в каждой губернии, как правило, образовывался один многомандатный избирательный округ. Число мандатов от каждого избирательного округа колебалось от одного до нескольких десятков. Характерно, что при обсуждении этого вопроса был отвергнут вариант, предусматривавший образование единого многомандатного округа, охватывающего всю территорию страны. Разработчики проекта обоснованно считали, что единый избирательный округ обеспечивает преимуществу списочного голосования, и произошло уже в наше время в Российской Федерации в результате введения системы голосования по избирательным спискам при выборах депутатов Государственной Думы.

Для организации и проведения выборов создавалась независимая система избирательных комиссий, в которую входили Всероссийская, окружные, столичные, уездные и городские по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии, а также участковые избирательные комиссии.

В состав Всероссийской по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии входили председатели, которых назначала Временным правительством, и пятьдесят членов с решающим голосом, назначаемых Временным правительством по представлению Особого совещания, подготовившего проект Положения о выборах в Учредительное собрание.

Окружные по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии образовывались в каждом избирательном округе под председательством председателя губернского (областного) земского собрания или его заместителя. В комиссии включались товарищи председатели окружного суда по административному отделению или его заместители, два члена избранных городской управой губернского (областного) города, и два члена избранных губернской (областной) земской управой. В состав комиссий на правах членов входили также по одному лицу от каждой группы избирателей, заявившей кандидатские списки. На окружные комиссии возлагалась обязанность контролировать деятельность нижестоящих комиссий.

Уездные по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии возглавляли административный судья. В состав комиссий входили два мировых судьи, избранных мировым съездом или заменяющим его учреждением, два члена избранных уездной земской управой, и два члена избранных местной городской

управой. В комиссии на правах членов также входили по одному лицу от групп избирателей, заявивших списки кандидатов.

В губернских (областных) городах и городах с населением свыше пятидесяти тысяч жителей образовывались особые городские по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии. Эти комиссии состояли из председателей — члена окружного суда, двух мировых судей, избранных мировым съездом либо заменяющим его учреждением, и четырех членов избранных местной городской управой.

Участковые избирательные комиссии состояли из председателя, секретаря и двух членов избранных городской, поселковой или волостной земской управой. На комиссии возлагались обязанности по приему и первоначальному подсчету избирательных записок на избирательном участке.

Столь профессиональный порядок формирования состава избирательных комиссий, по замыслу организаторов, был призван гарантировать не только их независимость, но также законность выборов и представительность избираемого органа.

На вполне современном уровне велся и учет избирателей. Списки избирателей составлялись по каждому избирательному участку. Составление списков возлагалось на городские, поселковые управы и волостные земские управы.

Списки кандидатов выдвигались и заявлялись окружной избирательной комиссией группами избирателей не позднее чем за тридцать дней до выборов. Каждый такой список должен был быть собственноручно подписан не менее чем ста избирателями данного округа. Избиратель имел право подписать только один кандидатский список. Число предлагаемых в списке кандидатов могло быть меньше числа мандатов в избирательном округе и не должно было превышать указанного числа более чем наполовину. Один и тот же кандидат мог быть выставлен в нескольких избирательных округах, но не более чем в пяти. Внесение кандидата в разные списки по одному и тому же избирательному округу не допускалось.

Группы избирателей, заявившие кандидатские списки, могли не позднее чем за пятьдесят дней до дня выборов подать в окружную комиссию по делам о выборах заявление о соединении предлагаемых ими кандидатских списков. Эти заявления подписывались представителями всех объединяющих групп.

Выборы в Учредительное собрание были назначены на 12–14 ноября 1917 года. Сама процедура голосования была следующей. Избиратель заранее получал образцы всех списков кандидатов и именное удостоверение. Придя на участок, он отмечался в списке избирателей и получал конверт с печатью участковой комиссии. В закрытой кабине он вкладывал в него «свой» список бюллетень, заклеивал конверт и передавал председателю комиссии, который опускал его в урну. Более простым считался способ голосования шарами, кото-

рый допускался в самых культурно отсталых округах. Держа шар в правой руке, избиратель должен был подойти к каждой урне по порядку кандидатских списков и опустить в нее сжаую руку. При этом он опуская шар в ту урну, где был наклеен нужный список. Положение о выборах запрещало использовать передвижные урны во избежание злоупотреблений.

Согласно процедуре закона каждый день (а голосование проходило в три дня) по истечении времени, отведенного для голосования, двери избирательного помещения закрывались и избирательные записки принимались только от тех избирателей, которые находились в помещении. Председатель объявлял подачу записок на этот день законченной и опечатывал отверстие избирательного ящика. Все покидали помещение, которое опечатывалось до следующего утра, у дверей выставлялась стража. В третий день голосования доступ избирателей в помещение прекращался в 2 часа дня. По окончании подачи избирательных записок председатель объявлял голосование законченным.

После проведения итогов голосования протокол участковой избирательной комиссии направлялся в уездную или городскую по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии. К протоколу прилагались в отдельных пакетах избирательные записки, признанные комиссией действительными, записки, признанные комиссией действительными, но кем-либо из членов комиссии оспаривавшиеся, записки, признанные комиссией, вопреки мнению отдельных ее членов, действительными, и записки, единогласно признанные комиссией недействительными.

Уездная или городская комиссия по рассмотрению протоколов участковых избирательных комиссий и приложенных к ним избирательных записок окончательно определяла, сколько голосов подано по каждому избирательному участку и по всему уезду или городу за каждый из заявленных кандидатских списков. Протокол заседания уездной или городской комиссии вместе с протоколами участковых избирательных комиссий направлялся в окружную комиссию.

Окружная комиссия производила общий подсчет голосов, поданных по всему избирательному округу за каждый из заявленных кандидатских списков, а затем распределяла общее количество членов Учредительного собрания, подлежавших избранию в данном округе, между заявленными списками пропорционально числу голосов, поданных во всем округе за каждый из этих списков.

Выборы на одном или нескольких избирательных участках признавались окружной избирательной комиссией несоответствующими, если общее количество не принявших участие в голосовании избирателей на этих участках составляло не менее одной десятой общего числа избирателей данного округа. В этом случае окружная комиссия обязана была немедленно рас-

порядиться о проведении на участках вторичных выборов. Если вторичные выборы вновь не состоялись, то при общем подсчете голосов, поданных по данному избирательному округу, такие участки в расчет не принимались. Избирательный закон тем самым стимулировал активное участие в выборах всего населения. И это было важно, потому что большинству избирателей впервые предстояло принять участие в выборах. Явке способствовала большая активность политических партий, стремление учительства и чиновничества разъяснить людям значимость выборов. Все понимали, что вывести страну из сильнейшего внутриполитического кризиса и состояния войны может только консолидация общества на основе всеобщих выборов Учредительного собрания.

Необходимость объединения усилий всех политических сил для успешного проведения выборов прозвучала и на I Всероссийском съезде Советов рабочих и солдатских депутатов. В резолюции, касающейся предстоящей избирательной кампании, задачи Советов были определены достаточно четко: «а) стоять на страже того, чтобы избирателям была обеспечена полная свобода выборов и чтобы выборы происходили в обстановке, исключаящей всякое давление на волю избирателя; б) широко поставить дело популяризации сведений об основных целях Учредительного собрания, о задачах демократии в этом собрании и порядке выборов в него; в) повсеместно активно бороться против абсентеизма избирателей и содействовать более активному участию населения в выборах»²⁷.

Эта резолюция показательно еще и тем, что абсолютное большинство делегатов I съезда Советов исключали возможность перехода власти к Советам. Поэтому большевики, получив в октябре 1917 года на II Всероссийском съезде Советов рабочих и солдатских депутатов формальное большинство, не могли открыто воспрепятствовать выборам Всероссийского Учредительного собрания. Более того, II съезд Советов постановил образовывать временное рабочее и крестьянское правительство (Совет народных комиссаров) только до созыва Учредительного собрания. Большевикский Декрет о земле также начинался с того, что вопрос этот во всем его объеме может быть разрешен только всенародным Учредительным собранием.

Поэтому и после 25 октября 1917 года шла подготовка к выборам Всероссийского Учредительного собрания, за которым презюмировалась вышедшая законодательная власть. Большевикский Совнарком 27 октября подтвердил, что выборы Учредительного собрания будут проводиться «в назначенный срок, 12 ноября», и призвал все избирательные комиссии, органы местного самоуправления, Советы и солдатские организации на фронте «напрячь все си-

²⁷ Смирнов А. Указ. соч. С. 52.

ды для обеспечения свободного и правильного производства выборов»²⁴. Большевики понимали, что ни легкость, с которой ими было проведено октябрьское вооруженное восстание, ни даже сочувствие социальных низов в лице городских рабочих и особенно солдат вовсе не гарантировали им широкой поддержки всех общественных сил, и прежде всего крестьянства.

Однако парадокс состоял в том, что отстранение большевиками от власти Временного правительства заметно осложнило их собственное положение в предвыборной борьбе в Учредительном собрании. На их головы обрушился шквал критического огня оппозиционной прессы, поток обвинений в узурпации власти, насилии над волей народа, над демократией, в тибельном для страны социальном экспериментаторстве. Большевики стали стремительно терять поддержку. В ответ на критику оппонентов они учредили революционные трибуналы печати и закрыли большинство газет. В свою очередь эсеры объявили о необходимости свержения власти большевиков. Нейтральную позицию заняли лишь меньшевики, которые посчитали недопустимой вооруженную борьбу внутри социал-демократии и ограничились моральным осуждением большевиков.

Силовой захват большевиками власти стал причиной конфронтации основных политических сил. Он скорее уменьшил, чем увеличил шансы большевиков быть достойно представленными в Учредительном собрании. Российские политические партии, кроме самих большевиков и меньшевиков, осудили октябрьскую акцию. Эта общественная изоляция и предопределила дальнейшую ставку большевиков на силовую захват правительственных учреждений и на активное противодействие кампании по выборам в Учредительное собрание.

Более того, большевики постарались дезорганизовать работу избирательных комиссий. На этой почве возник острейший конфликт между Совнаркомом и Всероссийской комиссией по выборам. 27 октября комиссия публично заявила о приостановке своей деятельности, отказавшись признать Совнарком и выразив протест против закрытия ряда оппозиционных газет. Это, по мнению комиссии, нарушало ход свободных выборов. Ее ультиматум не мог, конечно, остановить революцию, но он грозил дезорганизовать и без того тяжело работающую избирательную машину.

Между тем вмешательство большевистского правительства в деятельность комиссии продолжалось. Совнарком 20 ноября поручил Г. Петровскому и И. Сталину «взять в свои руки комиссию по Учредительному собранию с целью завладеть всеми документами для ориентировки в положении вещей».

²⁴ Протасов А. Г. Всероссийское учредительное собрание: история рождения и гибели. М., 1997. С. 145.

Члены комиссии отказались сотрудничать с эмиссарами правительства. Уже 23 ноября они были арестованы «за саботаж» и переведены из Таврического дворца, где размещалась комиссия, в Смольный. Комиссаром по Учредительному собранию был назначен М. Урицкий, получивший широкие полномочия по смещению и назначению членов комиссии²⁵.

Расформирование Всероссийской комиссии нанесло тяжелый удар по выборному делопроизводству. Стала распалаться связь с избирательным аппаратом на местах. Выборы шли теперь без общего плана и руководства. Хотя Урицкий и взял под контроль своей канцелярии продолжавшие поступать в адрес комиссии донесения и телеграммы, но его служащие были некомпетентны в этих вопросах. Почти перестала поступать в центр статистическая информация.

Однако, несмотря на эти трудности, воскресным утром 12 ноября в десятках тысяч избирательных участков началось голосование по выборам во Всероссийское Учредительное собрание. В первый же день голосования комиссия выпустила агитационную информацию о положении дел, судя по которой выборы начинались своевременно в 45 гражданских округах из 73. В сводке говорилось, что события конца октября превали в связи местными учреждениями с Петроградом и вызвали в ряде местностей вооруженные столкновения. Поэтому выборы не смогли начаться вовремя в таких благоприятных по своему географическому положению округах, как Московский столичный, Минский, Тульский, Казанский. Однако общий тон сводки был спокойно-оптимистический²⁶. Надо ли говорить, что поддержка выборов в ряде регионов происходила не без прямого участия большевиков, которые дали старт своей партийной кампании, названной Лениным «триумфальным шествием Советской власти».

Каковы же были официальные итоги выборов в Учредительное собрание? Прежде всего необходимо отметить тот факт, что, по официальным данным, в выборах приняли участие более чем 80% населения страны. В сельской местности избиратели голосовали более активно, в городах — менее.

Наибольшее число голосов было подано за партию социалистов-революционеров (эсеров) — 39,7%. Второе место заняли большевики — 21,0%. Третье место в совокупности получили различные социалистические списки — 14,3%. Различные национальные партии и списки автономистского и федерального толка — 8,7%, кадеты — 4,8%, меньшевики — 3,1%, энесы — 1,0%²⁷.

²⁵ См.: Протасов А. Г. История конфликта между Совнаркомом и Всероссийской избирательной комиссией // Проблемы политической и экономической истории России. М., 1998.

²⁶ См. там же.

²⁷ См.: Протасов А. Г. Всероссийское учредительное собрание: история рождения и гибели. М., 1997. С. 585.

С политической и правовой точки зрения победа эсеров на выборах была бесспорна, хотя в октябре 1917 года от эсеров откололась партия левых эсеров, что не нашло отражения в списках для голосования. В совокупности они могли контролировать не менее половины депутатских мандатов, однако под черкнем, что в данном случае речь идет об итогах выборов в Учредительное собрание, основной функцией которого являлась легитимация новой государственности и принятие российской Конституции. Поэтому говорить об абсолютной победе той или иной партии было бы некорректно. Главным политическим итогом народного волеизъявления стал вотум доверия всем политическим партиям, получившим поддержку на этих выборах по разработке и принятию новых конституционных законов России. Единственное юридическое значение, которое имели результаты голосования по спискам для партий, — это учет их интересов при формировании рабочих органов и разработке необходимых документов Учредительного собрания. Тем самым уже на стадии разработки этих документов открывалось широкое поле для сотрудничества и компромиссных решений всех политических проблем. В дальнейшем вполне можно было предположить и компромиссные решения по кандидатурам на пост временного президента и назначаемого им премьер-министра.

Важно отметить и то, что проект закона об организации временной исполнительной власти при Учредительном собрании предусматривал формирование Совета министров, ответственного перед Учредительным собранием. При этом предусматривалась как коллегиальная ответственность правительства в целом, так и персональная ответственность председателя Совета министров и всех членов правительства перед Учредительным собранием. По существу, мы имели образец формирования правительства, ответственного если не перед парламентом, то на определенный переходный период в один год перед Учредительным собранием, чего Россия не знала сто лет назад, не знает и сегодня.

С сожалением приходится констатировать, что волеизъявление избирателей на выборах в Учредительное собрание было проигнорировано российской политической элитой. Молодые российские партии упустили возможность политического сотрудничества и договоренностей. Есть известное основание рассматривать голосование большинства населения за эсеров как протест против крайностей буржуазного и пролетарского толка в развитии России, за устойчивое развитие государственных, и прежде всего парламентских, начал в обустройстве российской жизни.

Участие в выборах подавляющей части населения показало, что граждане видят в партиях и их представительстве в органах государственной власти реальные институты публичной власти. Тем самым люди высказались за переход к мирной цивилизованной жизни. Ведь в народе выборы традиционно расценивались как своего рода братание, примирение, прекращение распри, со-

циально-классовых и межнациональных конфликтов. Подчеркнем, что волеизъявление граждан обеспечивалось доступными и понятными способами голосования, без каких-либо формальных ограничений в выдвижении кандидатов и ведении предвыборной агитации. Люди восприняли выборы в Учредительное собрание как привычную мирскую сходку, где обща разрешались все вопросы. В особенности публично и открыто обсуждали «всем миром» и решали, за какой список голосовать, крестьяне. Голосование по выборам в Учредительное собрание означало укрепление начал народовластия, доказывало готовность российского народа нести ответственность за судьбу страны. Вместе с тем выборы Учредительного собрания проигнорировали нетовность политической элиты пользоваться всенародным волеизъявлением и структурироваться под влиянием этой воли в подлинно представительные органы власти.

Формально 5 января 1918 года в Таврическом дворце собралось Учредительное собрание. Прибыло около 770 депутатов, большинство — почти 450 человек — составляли эсеры. Большевикская фракция насчитывала около 130 человек. За одним было парламентское большинство, за другими — ресурс социальной и военной поддержки Советов. Я. Свердлов, не считаясь с протестами, поднялся на трибуну и потребовал немедленного одобрения декретов Всероссийского съезда Советов. Большинство голосов депутатов ультивитамум был отвергнут. Избранный председателем Собрания эсер Чернов призвал депутатов к «единению демократии под красным знаменем социализма». Однако Бухарин и другие большевики призывали к продолжению дела революции. О своей ответственности перед страной и избирателями большевистские депутаты предпочли не вспоминать и, поддержанные левыми эсерами, покинули зал заседаний. Позже, ночью, депутаты Учредительного собрания были разогнаны революционными солдатами и матросами. На следующий день была расстреляна демонстрация сторонников Учредительного собрания.

Оправдывая разгон Всероссийского Учредительного собрания, Ленин призвал отказаться от формальной демократии и учредить новую высшую форму пролетарской демократии. О том, какой смысл вкладывали в это понятие большевики, стало понятно из их конкретных дел, связанных со строительством Советской власти.

2.2. Пролетарская диктатура и Республика Советов

Получив большинство на II Всероссийском съезде Советов рабочих и солдатских депутатов и провозгласив принадлежность государственной власти Советам, большевики, и в первую очередь В. И. Ленин, предприняли теоретические усилия по обоснованию новой государственности. Критикуя буржуазный парламентаризм и классовые выборы пролетарии, Ленин при этом не

призывал к полному упразднению института выборного правительства: «Без представительных учреждений мы не можем себе представить демократии, да же и пролетарской демократии, без парламентаризма — можем и должны»²⁸. Столь уникальное понимание места и роли парламента всецело базировалось на положениях Манифеста коммунистической партии, провозгласившего идеи бесклассового общества и отрицания государственности вообще. Однако этому обществу по Манифесту, предшествует этап «диктатуры пролетариата», в рамках которой пролетариат «основывает свое господство посредством насильственного ниспровержения буржуазии»²⁹.

Таким образом, обоснование и закрепление диктатуры пролетариата стало одной из основополагающих задач в строительстве большевиками государственности. Конституция РСФСР 1918 года установила, что диктатура пролетариата в виде мощной всероссийской Советской власти учреждается «в целях полного подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и водворения социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти»³⁰. Таким образом, новая советская форма осуществления народолюбивости обосновывалась исключительно с классовой точки зрения, с идеологической позиции. При этом отрицался не только предшествующий российский опыт государственности, но и европейская парламентская культура. Ленин полагал, что только «при социализме... впервые в истории цивилизованных обществ масса населения поднимается до самостоятельного участия не только в голосовании и выборах, но и в повседневном управлении. При социализме все будет управлять по очереди и быстро привыкнут к тому, чтобы никто не управлял»³¹.

Согласно этой ленинской конструкции с помощью Советов предполагалось вовлечь в непосредственное управление страной все ее население. С этой целью предусматривалось осуществлять максимальную децентрализацию управления, чтобы ни один вопрос не решался без участия органов, формирующихся на местах. Исходя из этого, Конституция РСФСР 1918 года среди предметов деятельности Советов на местах указывает не только «разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение», но и «объединение всей советской деятельности в пределах данной территории». Иначе говоря, вопросы местного значения Советы решают непосредственно, а в решении всех остальных вопросов участвуют на съездах.

²⁸ Ленин В. И. Государство и революция // Полн. собр. соч. Т. 33. С. 48.

²⁹ Манифест Коммунистической партии // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. М., 1955. Т. 4. С. 435.

³⁰ Съезды Советов в документах. 1917–1936. М., 1959. Т. 1. С. 72.

³¹ Ленин В. И. Государство и революция. С. 116.

Вполне объяснимо, что на местном уровне самостоятельно можно решать только местные, локальные вопросы. А вопросы, решение которых требуют совместных усилий нескольких Советов или всего государства (т. е. совместных усилий всех Советов), должны выноситься на рассмотрение съездов представителей, т. е. делегатов заинтересованных Советов. Решения таких съездов должны быть обязательны на всей территории, на которой правомочны действовать Советы, делегировавшие своих представителей. Но, прежде чем брать делегатов, каждый Совет должен рассмотреть вопросы, выносимые на съезд, определить свою позицию и уже исходя из этого избирать своих представителей на этот съезд. Поначалу в России удалось кое-что сделать в этом направлении. Можно вспомнить, например, как рассматривались некоторые вопросы на III съезде Советов (в том числе объединением крестьянских Советов и Советов рабочих и солдатских депутатов), обсуждался и ратифицировался Брестский мир (IV съезд Советов), разрабатывалась и принималась Конституция РСФСР 1918 года (V съезд Советов).

Другой отвлеченной чертой Советов должна была стать их близость к избирателям, для чего предусматривались довольно частая периодичная переизбиремость их состава (по Основному закону РСФСР 1918 года срок полномочий депутатов составлял всего 3 месяца), право отзыва депутатов и публичный, открытый характер работы Советов. Все это теоретически позволяло сосредоточить в руках коллегияльного выборного органа власти как нормотворческую, так и исполнительную работу.

Именно на пути максимальной децентрализации осуществления властных функций в условиях постоянного и действенного контроля со стороны избирателей, активного участия граждан в управлении общими делами (что позволило бы максимально снизить уровень отчуждения человека от власти) виделась возможность преодоления недостатков парламентаризма, буржуазного разделения властей. Таким образом, Советы, вслед за предшествовавшими им коммунами — Парижской, Марсельской, Нарбоннской и др., — рассматривались как работающая корпорация, одновременно издающая и исполняющая законы³².

Однако начавшемуся в 1917–1918 годах строительству новой организации власти так и не суждено было развернуться. Этому прежде всего помешали Гражданская война и иностранная интервенция. Усиление конфронтации политических сил во многом способствовало и классовые принципы пролетарской избирательной системы. Теперь преимущества выборов в Советы в противовес выборам в прежние Государственные думы были предоставлены ранее эксплуатируемым классам. Для этого в Конституцию РСФСР 1918 года был

³² См.: Маркс К., Энгельс Ф. Т. 17. С. 342.

введен так называемый «трудовой ценз», и выборы опять перестали быть всеобщими. К участию в них допускались лишь лица, добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством и предоставляющие тем самым возможность пер-вым производительно трудиться (работочие и служащие всех видов и категорий, занятые в промышленности, торговле, сельском хозяйстве, казаки-земледельцы, не пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли); солдаты Красной Армии; граждане, входящие в перечисленные выше категории, но потерявшие в какой-либо мере трудоспособность.

Местные Советы наделились полномочиями с согласия центральной власти понижать возрастную цензу для участия в выборах, а также предоставлять «без всяких затруднительных формальностей» все политические права российских граждан, включая возможность пользоваться активным и пассивным избирательным правом, иностранцам, проживающим на территории России для трудовых занятий и принадлежащим к рабочему классу или к не пользующемуся чужим трудом крестьянству.

Конституция лишила избирательных прав лиц, прибегавших к наемному труду с целью извлечения прибыли; лиц, живущих на неуродливой доход (проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т.п.); частных торговцев, торговых и коммерческих посредников, монахов и духовных служителей церкви и религиозных культов; бывших служащих и агентов полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также членов царствовавшего в России дома; лиц, принятых в установленном порядке душевнобольными или умалишенными, а равно лиц, состоявших под опекой; лиц, осужденных за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором.

К выборам на равных условиях допускались мужчины и женщины, был снижен возрастной ценз по сравнению с выборами в Учредительное собрание. Вместе с тем Конституция, помимо лишения избирательных прав значительных категорий граждан по классовым и социальным признакам, не предполагала проведения прямых (как это было предусмотрено в Положении о выборах в Учредительное собрание) выборов съездов Советов и устанавливала преимущественно в представительстве на съездах Советов городского населения по сравнению с сельским. Для обеспечения в крестьянской стране (крестьяне составляли более 74% населения) подавляющего представительства городского пролетариата на областных и губернских съездах Советов устанавливались разные квоты для городского и сельского населения. Высший орган власти РСФСР — Всероссийский съезд Советов — формировался из представителей городских Советов из расчета 1 депутат от 25 тысяч избирателей и представителей губернских съездов Советов из расчета 1 депутат от 125 тысяч жителей.

Такая задача автоматически ставила во главу угла не волеизъявление избирателей, а контроль за проведением избирательных собраний с тем, чтобы гарантировать нужный состав депутатов. При открытии избирательного собрания первым делом зачитывался список лиц, лишенных избирательных прав, и только потом шло открытое голосование, как правило путем поднятия рук за ту или иную кандидатуру. Лишь в ряде крупных городов (например, в Москве, Петрограде) голосование было тайным и проходило по пропорциональной системе (голосовали за партийные списки). Основными организационными документами, составлявшимися в ходе голосования, были списки лишенных избирательных прав лиц (эти списки должны были одновременно вывешиваться на видном месте), а также протоколы избирательных собраний. Списки избирателей обычно не составлялись.

О проблеме «лишениев» следует сказать особо. Списки лиц, лишенных избирательных прав, в городах составляли и вели преимущественно профсоюзные комитеты. В сельской местности этим занимались комитеты бедноты или сами сельские Советы. Особенностью правового положения «лишениев» была не только потеря ими активного и пассивного избирательного права на выборах Советов. Вместе с ним они вовсе лишались правового статуса гражданина. «Их не принимали на работу в государственные учреждения и на промышленные предприятия. Им ограничивали доступ в средние и высшие учебные заведения. Они не могли служить в Красной Армии. Но самое главное — эти граждане лишались социальной поддержки государства: их лишали пенсий, пособий, отказывали в социальном страховании. И, наконец, они не имели права на «заборную книжку», ставшую основным документом на получение продуктов питания после введения в конце 1928 года карточной системы»³³.

Общее количество «лишениев» стало фиксироваться лишь начиная с 1922 года. В разные годы оно существенно изменялось. Например, в 1929 году в городе оно достигало 9,5%, а на селе — 4,1%³⁴.

Проблема «лишениев» — это не просто проблема отстранения от выборов значительного количества потенциальных избирателей, так называемых бывших эксплуататоров. Она имела более серьезные последствия. Этот институт оказывал воздействие, прежде всего психологическое, на все население страны. В списках «лишениев», поскольку составлялись они произвольно, могли оказаться любой человек. Само их существование стало инструментом силового давления со стороны государства на весь избирательный корпус.

³³ Тихонов В.И., Тажельникова В.С., Юшин И.Ф. Лишение избирательных прав в Москве в 1920–1930-е годы. М., 1998. С. 25.

³⁴ Советская историческая энциклопедия. М., 1971. Т. 13. Стлб. 200.

Хотя формально включение в список «лишителей» можно было обжаловать, классовые принципы проведения выборов предопределили роль и значение филуры организатора или уполномоченного по выборам, а также соответствующих государственных органов. И здесь необходимо учитывать тот факт, что строительство Советской власти осуществлялось одновременно со сломом органов местного самоуправления, избранных в течение 1917 года. Эта функция была возложена на Народный комиссариат внутренних дел. Коллегия НКВД уже в декабре 1917 года обратилась во ВЦИК с предложением об объединении всей деятельности по руководству местными органами власти и передаче ее в ведение НКВД. Президиум ВЦИК удовлетворил это ходатайство, и в начале апреля 1918 года в состав отдела местного управления НКВД были переданы инородный и агитационный отделы ВЦИК.

Фактически этим решением на НКВД было возложено руководство деятельностью всех местных Советов. На время проведения избирательных кампаний, требовавших значительных сил и затрат, привлекались штатные милиционеры, а также специально подготовленные уполномоченные по выборам. Например, отдел управления Саратовского губернского исполнительного комитета организовал в уездах краткосрочные курсы советского строительства, которые готовили инструкторов для проведения первыборов сельских и волостных Советов. Аналогичная школа была создана и в Петрограде³⁵.

Являясь исполнительным органом Президиума ВЦИК, НКВД осуществлял, в частности, наблюдение за своевременным созывом губернских, уездных и волостных съездов Советов, контроль за правильностью выборов в Советы и на съезды Советов; кроме того, он рассматривал жалобы на действия избирательных комиссий (например, нарушение порядка выборов и лишение избирательных прав лиц, пользовавшихся такowymi по Конституции), делировал своих представителей на заседания Советов и съезды Советов, наблюдал за выполнением местными органами обязанностей, вытекающих из статей Конституции, и т. д. Эти функции позднее были закреплены в Положении об НКВД в 1922 году.

Как отмечалось выше, Советы имели право самостоятельно определять порядок осуществления избирательного права, разрабатывать положения и инструкции по выборам в местные органы государственной власти. НКВД осуществлял также контроль за местным правотворчеством (прежде всего с точки зрения соблюдения классовых принципов права). Так, 2 февраля 1918 года центральный отдел местного управления довел до сведения Коллегии по управлению Петроградской губернией, что ее инструкция по первыборам про-

тиворечила основным принципам Советской власти, ибо принимать участие в Советах имеют право не все, а только трудовое население³⁶. И эта работа имела приоритетное значение. По указанию НКВД губернские отделы управления проводили совещания работников, которым предстояло выезжать на места для проведения первыборов с целью осуществлять строгий контроль за социальным составом избираемых местных органов власти.

На начальном этапе избирательные комиссии попросту формировались органами НКВД. На уровне губернии и уезда эти комиссии возглавлялись, как правило, заведующими отделами управления, в ряде случаев местные комиссии вообще не создавались, а их функции полностью возлагались на уполномоченных по выборам. Отделы управления ретулировали деятельность уполномоченных по выборам посредством принятия инструкций. Так, инструкция, принятая в Кинешемском уезде, указывала, что «вся ответственность за успешное проведение собраний по первыборам возлагается на уполномоченного, который в назначенный день разьясняет населению порядок предстоящих выборов, в случае затруднений немедленно доносит в уездный отдел общесоуправления». В обязанности уполномоченных входила и проверка правомочий избирателей. По окончании избирательных кампаний в селе или волости вся отчетность о ходе выборов поступала на контроль в уездные, а затем губернские избирательные комиссии, которые, в свою очередь, информировали о результатах выборов президиумы исполкомов. При обнаружении фактов нарушения установленного порядка выборов на отделы управления возлагалась обязанность их расследовать. Так, президиум Владимирского губернского исполнительного комитета на заседании 30 июня 1919 года поручил губернского отдела управления «точно расследовать правильность выборов Меленковского городского Совета, предоставляя в последующем обстоятельный доклад». По материалам расследования исполком мог принять решение об отмене результатов выборов. Например, в Иваново-Вознесенской губернии после проведенной проверки «в 12 волостях Тейковского уезда первыборы признаны неправильными и назначены вторично».

Таким образом, период петроградской демократии в России характеризовался не только отсутствием единой системы избирательных комиссий, которые в ряде случаев дополнялись или даже заменялись иными видами избирательных органов, но и специфическим характером деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических, в том числе избирательных, прав и свобод трудящихся. Эти факторы в совокупности с уже отмеченной системой лишения избирательных прав отдельных категорий граждан, контролем за процедурой голосования отгалкивали избирателей от участия в голосовании.

³⁵ См.: Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М.: Вест мир, 1996. С. 26.

³⁶ См.: Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации....

Как следствие, уже в начале 1920-х годов, когда в стране была завершена Гражданская война и появилась возможность возобновить выборы в городские и сельские Советы, их организаторы столкнулись с большими трудностями. Кагастрофически упала явка. На выборы являлось максимум 15–20% потенциальных избирателей. Следует учесть и то, что к этому времени перестали существовать даже остатки политических партий, местные и центральные Советские стали однопартийными, их работа все более бюрократизировалась, а сами съезды Советов утрачивали свои позиции. Так, VII съезд Советов, проходивший в декабре 1919 года, изменил порядок работы ВЦИК. До этого ВЦИК между съездами, по сути, был высшим органом государственной власти в стране, постоянно действующим институтом и собирался на свои заседания порой по несколько раз в месяц. По постановлению VII съезда ВЦИК стал собираться на сессии раз в два месяца, а в промежутках между сессиями его заменил Презиум. Переход к сессионному порядку работы обосновывался тогда тем, что в результате этого члены ВЦИК могли больше работать на местах, в массах, им не было нужны постоянно находиться в Москве. Но каковы бы ни были мотивы принятия этого решения, на практике оно неизбежно привело к серьезному повышению роли ужюго по составу органа — Президиума ВЦИК, а также Совета народных комиссаров (правительства), опиравшихся на назначаемый аппарат.

Съезды Советов также стали созываться реже. Основной закон 1918 года предусматривал созыв всероссийских съездов дважды в год. В 1918 году они созывались трижды, но уже в 1919 году собрался только один всероссийский съезд Советов, в 1920 году — также один. Естественно, сокращение числа проводимых съездов можно было бы связать с тяжелым военным положением, но и после официального объявления об окончании Гражданской войны ситуация не изменилась. В 1921–1922 годах было создано по одному всероссийскому съезду Советов.

С образованием в 1922 году Союза Советских Социалистических Республик (СССР) сохранилось правило созывать ежегодно уже всесоюзные съезды Советов (хотя II Всесоюзный съезд Советов собрался только в январе 1924 года, тогда как I съезд проходил в декабре 1922 года). Центральный исполнительный комитет (ЦИК) согласно Основному закону (Конституции) СССР 1924 года³⁷ полагалось собирать на сессии три раза в год. Но уже со второй половины 1920-х годов съезды начинают созываться реже, чем раз в год (с 1922 по 1936 год прошло всего восемь всесоюзных съездов Советов), а промежутки между сессиями ЦИК увеличиваются и не всегда выдерживается предусмотренная Основным законом частота созыва очередных сессий ЦИК — три ра-

³⁷ Основной закон (Конституция) СССР 1924 г. шт. по: Сборник материалов по советскому государственному праву. М., 1984. С. 55–66.

за в год. Таким образом, тенденции к усилению централизации все больше приводили к отрыву Советской власти от масс трудового населения и все большей ее концентрации в руках партийного и советского аппарата.

Происходило это и потому, что еще в начале 1920-х годов был сформирован Секретариат ЦК РКП(б), который в 1922 году в качестве генерального секретаря возглавил И.В. Сталин. Именно генеральный секретарь руководил подбором руководящих кадров, в том числе и для высших советских органов. Кандидатуры делегируемых на съезды Советов стали обязательно согласовываться в тубкомах партии. Все это не оставалось незамеченным населением, избиратели игнорировали процедуру голосования. Очередная выборная кампания в 1923 году показала, что явка на выборы не достигивает даже до порога в 35%, уже определенного в инструкциях по выборам. Участились случаи формального проведения избирательных собраний, когда кандидатуры ставились на голосование уполномоченными по выборам или членами избирательных комиссий.

Для преодоления этих негативных тенденций в октябрьской 1924 года Резолюции РКП(б) «Об очередных задачах работы в деревне» был выдвинут лозунг «оживления» Советов. Инструкция Президиума ЦИК СССР «О первыборах в Советы» от 16 января 1925 года свела воедино разрозненные правила проведения избирательных собраний и установила единую систему избирательных комиссий, во главу угла работы которых была поставлена задача планового и своевременного произвоства выборов.

Единая система избирательных комиссий включала в себя сельские, волостные (районные), уездные (окружные), губернские (областные) и городские избирательные комиссии. Целью избирательных комиссий являлся контроль за соблюдением установленных правил выборов, недопущение их нарушения со стороны местных органов власти, а также воспрепятствование оказанию давления на избирателей.

Формирование избирательных комиссий было возложено на соответствующие органы государственной власти. Так, губернские (областные) избирательные комиссии назначались губернским (областным) исполнительным комитетом. В состав комиссии входило пять человек: два представителя от губернского (областного) исполнительного комитета, два делегата от местных крестьянских организаций (комитеты взаимопомощи и другие) и один представитель от губернского (областного) объединения профессиональных союзов. Таким образом, изначально в основу механизма формирования комиссий был положен принцип представительства интересов как самих избираемых органов власти, так и различных социальных слоев (точнее, интересов двух основных классов — рабочих и крестьян). Уездные (окружные) избирательные комиссии также избирались в составе пяти человек: председатель комиссии на-

значался губернской (областной) избирательной комиссией, по одному делегату выбирали исполнительный комитет уезда (округа) и уездное (окружное) бюро профессиональных союзов, два члена комиссии избирались местными крестьянскими организациями. Волостные (районные) избирательные комиссии состояли из трех человек — председателя, назначаемого уездной (окружной) избирательной комиссией, одного члена, назначаемого волостным (районным) исполнительным комитетом, и одного члена от сельского Совета.

По-разному проходило формирование избирательных комиссий в городах и селах. Так, городские избирательные комиссии состояли из пяти человек: председатель, назначаемый соответствующей вышестоящей избирательной комиссией (губернской, окружной, уездной), и четыре представителя — по одному от городского Совета, от профсоюза, от Красной Армии и от общегородского делегатского собрания работников. Сельские избирательные комиссии образовывались в следующем составе: председатель, назначаемый волостной (районной) избирательной комиссией, один представитель сельского Совета и один представитель, специально избираемый на общем собрании избирателей села.

Первое поколение избирательных комиссий имело ряд важных особенностей. Прежде всего, у них отсутствовал собственный штатный аппарат, и членам комиссии запрещалось получать вознаграждение за выполняемую работу. Для выполнения возложенных на комиссию задач предусматривалось использование аппарата соответствующего исполнительного комитета или сельского Совета. Это позволяло сокращать бюджетные расходы государства, но ставило под сомнение «независимость» избирательных комиссий от государственных органов, и в первую очередь от исполкомов Советов и наркоматов. Более того, комиссии выполняли государственные функции: наблюдали за законностью и своевременностью производства выборов на соответствующей территории; руководили работой нижестоящих избирательных комиссий и их уполномоченных по выборам; готовили представления исполнительным комитетам о роспуске нижестоящих избирательных комиссий и об отводе отдельных их членов; рассматривали протесты и жалобы на действия нижестоящих избирательных комиссий.

Эти обязанности указывают на ряд важных признаков создаваемой советской системы избирательных комиссий. Во-первых, это принцип централизации, фактически дублировавший систему построения Советов. Так, нижестоящие избирательные комиссии подчинялись вышестоящим, которые были обязаны контролировать их деятельность, достигалось это прежде всего путем назначения представителя вышестоящей комиссии в нижестоящую в качестве ее председателя. Во-вторых, это принцип паритетности, необходимый для обеспечения хотя и формальной, но «независимости» избирательных комис-

сий от избираемых органов власти. Свое конкретное организационное выражение он нашел в формировании комиссий на паритетных началах (с включением представителей от общественных рабочих и крестьянских организаций). В-третьих, это принцип ответственности перед законом, который был призван гарантировать защиту избирательных прав и свобод граждан от нарушений со стороны избирательных комиссий и позволял избирателям обжаловать противоправные действия членов избирательной комиссии в вышестоящую комиссию. Благодаря принципу централизации вышестоящие избирательные комиссии имели право рассматривать жалобы на деятельность членов избирательной комиссии и в случае установления противоправности в их действиях ставить перед соответствующим исполнительным комитетом вопрос о роспуске избирательной комиссии либо об отводе отдельных ее членов.

Таким образом, при создании советской системы избирательных комиссий преследовалась цель образования самостоятельного института, который мог бы контролировать выборы, вести борьбу с нарушениями законодательства о выборах и нарушениями избирательных прав и свобод граждан. Однако отсутствие у избирательных комиссий собственного аппарата и вытекавшая из этого их зависимость от органов власти, отсутствие финансовых ресурсов и фактическая зависимость от исполкомов привели к тому, что в мае 1925 года Президиум ЦИК СССР вынужден был повести «решительную борьбу с неправильными действиями и улучшениями со стороны избирательных комиссий»³⁸. Итогом «решительной борьбы» явилось Постановление Президиума ЦК СССР от 2 октября 1925 года «О порядке выборов в Советы и съезды Советов», в котором для улучшения общесоюзного избирательного кампания и рассмотрения жалоб на действия краевых (областных) и губернских избирательных комиссий, а также избирательных комиссий автономных республик и областей центральным исполнительным комитетам союзных республик было предложено учредить при них центральные избирательные комиссии³⁹.

Центральные избирательные комиссии образовывались из членов Центрального исполнительного комитета соответствующей союзной республики (в соответствии с рекомендациями Центрального исполнительного комитета Союза ССР в их состав вводились, как правило, рабочие и крестьяне, непосредственно связанные с производством, а также представители национальных меньшинств). Число членов Центральной избирательной комиссии определялось Президиумом ЦИК союзной республики. Все избирательные комиссии действовали на основании постановлений Президиума ЦИК СССР от

³⁸ Собрание законодательства СССР. М., 1925. № 35.

³⁹ Там же. № 68. Ст. 506.

16 января и 6 апреля 1925 года⁴⁰, а также инструкций, издававшихся ЦИК союзных республик. Председатели избирательных комиссий назначались вышеупомянутыми исполнительными комитетами.

Таким образом, к середине 1925 года в РСФСР в организационном плане была сформирована новая система избирательных комиссий во главе с Центральной избирательной комиссией РСФСР. Она стала первым прообразом системы избирательных комиссий, действующей в настоящее время в Российской Федерации.

В масштабе Союза ССР система избирательных комиссий сложилась 3 октября 1930 года, когда Президиум ЦИК Союза ССР своим постановлением утвердил Инструкцию о выборах в Советы. В соответствии с пунктом первым данной Инструкции для общего руководства избирательной кампанией в СССР при Президиуме ЦИК СССР была образована Центральная избирательная комиссия СССР, персональный состав которой был утвержден Президиумом ЦИК СССР⁴¹. В обязанности Центральной избирательной комиссии СССР входило общее наблюдение за подготовкой и проведением избирательной кампании, руководство работой центральных избирательных комиссий союзных республик, представление к отмене постановлений центральных избирательных комиссий союзных республик, нарушающих избирательное законодательство Союза ССР, издание обязательных для органов власти и населения разъяснений по вопросам применения избирательного законодательства СССР.

В соответствии с новой организационно-правовой моделью формирования состава избирательных комиссий председатели комиссий назначались вышеупомянутыми исполнительными комитетами, а члены утверждались соответствующим исполнительным комитетом или городским и сельским Советом по принадлежности. Данная система избирательных комиссий во главе с Центральной избирательной комиссией СССР просуществовала до принятия Конституции СССР 1936 года, которая полностью изменила систему государственных органов и избирательную систему.

Основным результатом «оживления» Советов и создания единой системы избирательных комиссий стало стремительное увеличение числа избирателей, принимавших участие в выборах. Начиная с 1923 года явка на выборы каждый год увеличивалась на 10% и к 1934 году достигла на выборах в городские Советы 91% и на выборах в сельские Советы — 83%⁴².

⁴⁰ Собрание законодательства СССР. № 6 и № 42. Ст. 55 и ст. 313.

⁴¹ Собрание законов и распоряжений от 18 октября 1930 года. № 50. Ст. 524.

⁴² Советская историческая энциклопедия. Стб. 199.

Эти результаты объяснялись, конечно, не реальным вовлечением избирателей в работу представительных органов власти. Был создан жесткий механизм давления на избирателей, точнее сказать, административно-политического назора за обязательным участием граждан в собраниях избирателей и контроле за результатами открытого голосования. Сыграла свою роль и жесткость партийного пресинга на организаторов выборов, которые стали соревноваться в демонстрации крупных показателей явки и итогов голосования.

В этой связи отметим, что возвращения большевистской партии на массовое участие трудящихся в работе Советов, изначально предполагавшее максимальное децентрализованную организацию государственной власти, стали видоизменяться уже в начале 1920-х годов. Произошли эти изменения в небольшой степени под влиянием Гражданской войны и установившейся к 1922 году монополии партии. Данное обстоятельство нельзя обойти вниманием, поскольку оно сказалось на всем дальнейшем развитии страны, в том числе и на всей системе управления. Чтобы проиллюстрировать нашу мысль, процитируем американского историка А. Рабиновича, запрещенного в свое время в СССР, в связи с чем его вряд ли можно назвать рупором советской пропаганды. По его мнению, «феноменальные успехи большевиков в значительной степени проистекали из характера партии в 1917 году. И здесь я имею в виду вовсе не смелое и решительное руководство Ленина (огромное историческое значение которого бесспорно) и не вошедшие в поговорку (хотя и сильно преувеличенные) организационное единство и дисциплину большевиков. Здесь важно подчеркнуть приходящие партии сравнительно демократическую, толерантную и децентрализованную структуру и методы руководства, а также ее, в сущности, открытый и массовый характер»⁴³.

После Гражданской войны в партии и в Советах возобладал конфронтационный менталитет. Военные принципы «кто не с нами — тот против нас», а также «начальству виднее» стали доминирующими. Все это явно не способствовало демократизации внутриполитической жизни. Справедливую, на наш взгляд, оценку влияния Гражданской войны и интервенции на политическую обстановку в партии в Советской России можно найти у американского историка С. Коэна. Он, в частности, писал в своей книге о Бухарине: «Опыт гражданской войны и «военного коммунизма» глубоко видоизменил как партию, так и складывающуюся политическую систему. Нормы партийной демократии 1917 года так же, как и почти либеральный и реформистский облик партии начала 1918 года, уступили дорогу безжалостному фанатизму, жестокой авторитарности и проникновению «милитаризации» во все сферы жизни. В жертву была принесена не только внутрипартийная демократия, но также децент-

⁴³ Рабинович А. Большевики приходят к власти. Революция 1917 года в Петрограде. М., 1989. С. 331.

рализованнные формы народного контроля, созданные в 1917 году по всей стране — от местных Советов до фабричных комитетов»⁴⁴.

Отмеченные западными исследователями изменения в образе мышления, организации и характере работы партийного аппарата были обусловлены также внешними факторами, о которых они не говорят. В мире вновь стала возрастать военная опасность, началась гонка вооружений. Как следствие, наша страна вынужденно вступила в период форсированной индустриализации и создания военно-промышленного комплекса. Это привело к полному сворачиванию новой экономической политики и «закручиванию гаек» в политической системе. О деятельности других партий уже никто не вспоминал. Даже малозначимые общественные организации в соответствии с новым Положением 1932 года приписывались к тем или иным государственным ведомствам и ставились под жесткий партийный контроль. Сия участь не миновала и профсоюзы. Произошло их отосударствление в связи с передачей им ряда функций Наркомата труда.

В стране уже в начале 1930-х годов сложилась единая партийно-государственная управленческая система, построенная по иерархическому территориальному и производственному принципу. Реальная власть сосредотачивалась в руках узкой группы Политбюро ВКП(б), а затем одного Сталина. Советы полностью утратили даже ужокилассовые представительные функции, превратившись в декоративные учреждения.

При этом следует отметить, что формального запрета на деятельность других политических партий не было. Не было и формального закрепления столь привилегированного положения ВКП(б). Это идеологическая догма преподносилась людям как объективная реальность и даже историческая неизбежность, как закон мировой революции. Один из основователей советского представительства Г. Михайлов доказывал, что «создавшаяся у нас система представительства и представительных учреждений обеспечивает и должна обеспечивать руководящее положение гегемона революции — коммунистической партии»⁴⁵.

2.3. Советское народовластие

Советский период российской государственности был самым длительным периодом существования представительных учреждений в истории России. Хронологически он укладывается в рамки с 1917 по 1993 год. Вместе с тем до принятия действующей Конституции России этот период распадается на несколько продолжительных этапов, каждый из которых отличался существен-

⁴⁴ Коэн С. Бухарин. М., 1988. С. 109.

⁴⁵ Михайлов Г. С. Советское представительство и избирательное право. М., 1922.

ными конституционно-правовыми особенностями построения советской модели организации власти. Наиболее крупными их веками являются ленинская Конституция РСФСР 1918 года, сталинская Конституция СССР 1936 года, брежневская Конституция СССР 1977 года, горбачевские конституционные поправки в Конституцию СССР в 1988 году.

В течение большей части указанного периода представительный характер Советов как политической основы российского государства был скорее номинальным, чем реальным. Советы, после того как им был придан статус органов государственной власти, лишь короткое время имели многопартийную основу, уже с 1922 года они ассоциировались исключительно с деятельностью Коммунистической партии. Последовательное выхолащивание властного и представительного характера Советов и непосредственное выполнение партийей государственных функций привело к полному отрыву партии от народа и в конечном итоге к развалу советской государственности. Поэтому изучение негативного и позитивного опыта работы Советов и сегодня весьма актуально для понимания сути народовластия, выработки эффективных форм работы органов представительной и исполнительной власти в условиях зарождающейся многопартийности. Ведь многие сегодняшние издержки в работе представительных органов власти обусловлены слабым профессионализмом парламентариев, индифферентизмом или отечественного опыта организации государственной власти.

Для полноты характеристики Советов как органов государственной власти следует учитывать и их догосударственные формы, когда они выполняли функции преимущественно забастовочных органов, постепенно преобразуясь в массовые общественно-политические организации. Впервые Советы рабочих депутатов появились в России в ходе революции 1905–1907 годов. Изначально они рассматривались представлявшими различные партии революционеры как органы, объединяющие рабочих для проведения забастовки. Известно, что первый Совет создали рабочие Иваново-Вознесенска во время общегородской стачки, проходившей с мая по август 1905 года. Он именовался Совет уполномоченных (по некоторым источникам — Собрание уполномоченных депутатов). Но уже этот первый Совет, помимо задач по организации забастовки (выработка единых требований, определение порядка проведения акций во время стачки, переговоры с работодателями и представителями власти и т. п.), решил и ряд задач местного самоуправления (поддержание общественного порядка в период забастовки, участие в урегулировании отношений между рабочими и владельцами ряда магазинов, где традиционно делала покупки рабоче, уборка некоторых улиц и т. д.). Причем при создании Совета не планировалось, что тот будет заниматься какими-либо проблемами городского управления, однако в силу ряда обстоятельств он был вынужден включаться в их решение. Это произошло потому, в частности, что значительную

часть населения составляли рабочие ткацких предприятий, организовавшие стачку и создавшие Совет, а также в связи с тем, что органы городского управления не выполняли некоторые свои функции, надеясь вызвать хаос и тем самым подорвать организованность забастовщиков. Однако жизнь показала, что у Совета имеется серьезный потенциал в сфере местного управления.

Несколько позже Советы создавались во многих населенных пунктах в ходе всероссийской забастовки в октябре 1905 года, а затем — в ходе вооруженных восстаний и забастовок, развернувшихся в конце 1905 года и продолжавшихся в 1906 году. Советы стали выступать не только как организаторы забастовок, но и как органы руководства восстаниями. Стоит обратить внимание на то, что у многих Советов (например, у московского, красноярского, чипчинского и др.), как и у ивановского, проявился управленческий потенциал. Опыт первых Советов оказался весьма ценным, и, хотя после революции 1905–1907 годов они не создавались, сразу же вслед за падением самодержавия в конце февраля 1917 года Советы стали возникать в массовом порядке. И если в 1905–1907 годах в основном создавались Советы рабочих депутатов (единичными были случаи образования Советов крестьянских депутатов или Советов рабочих и крестьянских депутатов), то в 1917 году это были уже Советы и рабочих, и крестьянских, и солдатских депутатов.

Вместе с тем Советы создавали не только рабочие, солдаты и крестьяне. К примеру, в Томске почти одновременно были образованы Совет рабочих, Совет солдатских и Совет офицерских депутатов⁴⁶. В Томени были созданы Совет рабочих депутатов, Совет солдатских депутатов, Совет крестьянских депутатов и Совет депутатов служащих ведомств и учреждений⁴⁷. Всего, по неполным данным, согласно подсчетам академика И.И. Минца, к концу марта 1917 года в России имелось свыше 500 Советов⁴⁸. Создание Советов продолжалось, и их число росло с каждым месяцем, наиболее интенсивно — в течение весны 1917 года.

Сразу же надо оговориться, что Советы отнюдь не были порождением какой-либо одной политической партии. Как признавал В.И. Ленин в Политическом отчете Центрального комитета Сельскому экстремному съезду Российской коммунистической партии (большевиков), состоявшемуся в марте 1918 года, «в феврале 1917 года массы создали Советы, раньше даже, чем какая бы то ни было партия успела провозгласить этот лозунг»⁴⁹. Возможность участия в их работе в 1917 году признавали многие политические силы, включая и те,

⁴⁶ Протоколы заседаний Второго Западно-Сибирского съезда рабочих и солдатских депутатов (11–20 августа 1917 г.). Омск, 1917. С. 29.

⁴⁷ Рошевский П.И. Октябрь в Зауралье. Тюмень, 1959. С. 22.

⁴⁸ См.: Минц И.И. История Великого Октября. М., 1967. Т. 1. С. 913.

⁴⁹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 6.

что не только никогда не вступали в союз с компартией, но и вели с ней непримиримую борьбу. Так, бывший член Временного правительства В.Н. Львов (он занимал в течение пяти месяцев пост обер-прокурора Святейшего Синода) в публичной лекции, прочитанной им в ноябре 1921 года в Париже, дал Советам следующую характеристику: «Совет есть осколок общинного управления и потому понятен народу... Советская власть есть национальная революционная власть, созданная самим русским народом. Днем гибели России будет крушение Советской власти, так как никакая власть не в состоянии заменить ее»⁵⁰. Таким образом, Советы с самого начала формировались на многопартийной основе, вместе с тем в них избирались не только члены партий, но и беспартийные, которых было большинство.

Образованные в 1917 году Советы сразу же заявляли о себе как об органах власти: они принимали акты о сокращении рабочего дня, о регулировании трудовых отношений, занимались снабжением населенных пунктов продовольствием, что в ту пору было важнейшей задачей, охраной общественного порядка, направляли своих комиссаров в государственные органы и пр. В соответствии с известным Приказом № 1 Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов в подчинение Совету переходили воинские части Петроградского военного округа с оружием и снаряжением. Этот же приказ устанавливал гражданские права солдат, «нижних чинов» по тогдашней терминологии. Данную инициативу подхватили и другие Советы, принимая решения о проведении указанного приказа в жизнь. Фактически поддержка формирования и деятельности Временного правительства со стороны вычале Петроградского Совета, а позже — I Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов и I Всероссийского съезда Советов крестьянских депутатов была позитивной.

С одной стороны, Советы отказались от самостоятельного формирования собственных органов власти в пользу Временного правительства, а с другой — именно от поддержки Советов зависела жизнеспособность Временного правительства. Период с февраля по июль 1917 года условно был периодом двоевластия, когда формально власть принадлежала Временному правительству, но в столицах активно функционировали еще и Советы. Однако и после окончания периода двоевластия, когда возобладало Временное правительство, Советы сохранили высокий авторитет. Они активно действовали, хотя Временное правительство делало ставку уже не на Советы, а на избираемые органы местного самоуправления⁵¹.

Отмеченное выше изменение соотношения Советов и Временного правительства было обусловлено еще и переменами в партийном составе съездов

⁵⁰ Львов В.Н. Советская власть в борьбе за русскую государственность. М. 1922. С. 15–16, 35.

⁵¹ См.: Андреев А.М. Местные советы и органы буржуазной власти (1917 г.). М., 1983.

Советов. Так, на I Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов (июнь 1917 года) собралось 822 делегата, из которых 268 имели совещательный голос. Из них 777 делегатов заявили о своей партийной принадлежности: социалистов-революционеров (эсеров) было 285, меньшевиков — 248, большевиков — 105, а остальные представляли сравнительно небольшие политические партии и фракции в партиях⁵². Преобладание эсеров среди делегатов I Всероссийского съезда крестьянских депутатов в мае 1917 года было еще большим. Конечно же, во Всероссийском центральном исполнительном комитете, образованном I Всероссийским съездом Советов рабочих и солдатских депутатов, большинство составляли меньшевики и эсеры, а в Центральном исполнительном комитете, сформированном I Всероссийским съездом крестьянских депутатов, — эсеры.

Важно подчеркнуть, что меньшевики и эсеры, входя в Советы и даже возглавляя их, рассматривали Советы как общественно-политические организации, поддерживающие Временное правительство и оказывающее на официальную власть давление, вынуждая ее продолжать революционные преобразования. Это была принципиальная позиция большинства российских политических партий, которые видели свое главное предназначение в пробе сил на выборах в Учредительное собрание и последующем завоевании мест в российском парламенте. Поэтому участие партий в работе рабоче-крестьянских Советов являлось для них важнейшим средством борьбы за голоса потенциальных избирателей на будущих выборах. Большевики же, напротив, полагали, что Советы должны стать единственными и полномочными органами власти (в то же время лозунг «Вся власть Советам!» по тактическим соображениям несколько раз на протяжении 1917 года выдвигался и затем снимался большевиками). Впрочем, большевики не исключали, что в дальнейшем в ходе политической борьбы за созыв Учредительного собрания они добьются абсолютной поддержки избирателей и сформируют свое представительство в парламенте.

Но получилось иначе. По инициативе Ленина и его соратников произошел октябрьский переворот. Временное правительство было отстранено от формирования законных органов власти. Одновременно большевики смогли нарастить численность своих депутатов на съездах Советов. Уже на II Всероссийском съезде Советов рабочих и солдатских депутатов из 649 зарегистрированных делегатов 390 были представителями большевиками, 160 — эсерами, 72 — меньшевиками, 27 — представителями других партий и групп⁵³. В специальной литературе приводятся и несколько иные данные: согласно предваритель-

⁵² Краткая история СССР. М., 1983. Ч. 2. С. 27.

⁵³ Второй Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов: Сборник документов и материалов. М., 1928. С. 171.

ному докладу мандатной комиссии, на съезд прибыло 670 делегатов, из них 300 были большевиками, 193 — эсерами (более половины из них принадлежали к левым эсерам), 68 — меньшевиками, 14 — меньшевиками-интернационалистами, а остальные входили в иные партии и группировки либо вообще не имели какой-либо партийной принадлежности⁵⁴. В итоге в состав ЦИК на съезде были избраны 62 большевика, 29 левых эсеров, 3 украинских социалиста и 1 эсер-максималист⁵⁵. При этом еще раз подчеркнем, что до октябрьского вооруженного восстания и рабоче, и крестьянские Советы не имели статуса государственных органов. Это было прежде всего корпоративное представительство рабочих, солдат, крестьян.

Советы до октябрьского периода с правовой точки зрения можно охарактеризовать как массовые общественно-политические организации. Фактически они выражали представительство больших социальных групп. Крупные заводы делегировали своих представителей из расчета 1 человек на 1000 рабочих, мелкие — 1 представитель от предприятия. К числу сильных сторон этого периода организации Советов следует отнести высокую степень их координации во Всероссийском масштабе. Деятельность Советов координировалась Всероссийскими съездами, делегаты которых, как правило, избирались на уездных и губернских съездах соответствующих Советов. Более того, съезды создавали свои постоянно работающие исполнительные органы: съезды Советов рабочих и солдатских депутатов — ВЦИК, съезды Советов крестьянских депутатов — ЦИК, решения которых были обязательными для соответствующих Советов в межсессионный период. Однако эта обязательность носила неключительно общественный, но вовсе не государственный характер. Поэтому один из важнейших выводов, который надо сделать, характеризуя природу Советов в дооктябрьский период, состоит в том, что Советы по своей организационной основе, массовости превосходили многие политические партии, которые не имели столь широкой региональной структуры и поддержки.

В то же время политические партии, разрабатывая свои программные документы и тактику, не учитывали этот важный ресурс Советов. Сказанное в полном объеме относится и к Временному правительству, которое недооценивало их позитивную роль и потенциал. В итоге правовой статус Советов, возможность их включения в политическую жизнь, действующие механизмы российской государственности в этот период не были реализованы. Лозунг «Вся власть Советам!», в очередной раз поставленный большевиками в повестку дня в октябре 1917 года, оказался лозунгом самоорганизации трудящихся

⁵⁴ Октябрьское вооруженное восстание. Семнадцатый год в Петрограде. Л., 1967. Т. 2. С. 353. (Численность приводится со ссылкой на «Правду» от 29 октября 1917 г.).

⁵⁵ Там же. С. 92.

без какого-либо продуманного плана действий. В воззвании Совета народных комиссаров от 5 ноября 1917 года говорилось: «Товарищи трудящиеся! Помните, что вы сами теперь управляете государством. Никто вам не поможет, если вы сами не объединитесь и не возьмете все дела государства в свои руки. Ваши Советы — огненные органы государственной власти, полномочные, решающие органы»⁵⁶. В этом воззвании также видна неполготовленность большевистской партии к строительству, созданию новых органов власти.

2.4. Сталинская административно-командная система

В соответствии с марксистско-ленинским учением о государстве к середине 30-х годов прошлого века в стране произошли важные социальные изменения. Представители так называемых бывших эксплуататорских классов под влиянием диктатуры пролетариата были перевоспитаны и стали трудовыми элементами. Изменение классового состава российского общества осуществлялось преимущественно насильственным путем. Многие из бывших эксплуататоров были просто выслены и репрессированы. Хотя формально в стране начиная с середины 1920-х годов действовали процедуры восстановления избирательных прав, когда по представлению административных органов указанные лица в случае приобщения к труду получали не только право избирать, но и другие гражданские права.

Тем не менее до и после того как на XVII съезде ВКП(б) было объявлено о победе социализма в стране, видные отечественные партийные теоретики задавались вопросом: как пойдет на практике предсказанный классиками марксизма процесс отмирания государственности. Ведь если в стране исчезли остатки бывших эксплуататорских классов, то диктатура пролетариата должна была уступить место новым формам государственности. Процесс отмирания государства, или, говоря современным языком, передачи ряда его функций обществу, теоретически должен был привести к развитию советской демократии, укрупнению начал общественного самоуправления, сокращению вмешательства государства в деятельность общественных организаций. Подобные идеи были весьма популярны у многих партийных и государственных деятелей того времени. Обществу уже испытывало колоссальную морально-психологическую усталость от единоначалия и директивности в управлении страной.

В наиболее концептированном виде идеи демократизации и разгосударствления общественной жизни разделил Н.И. Бухарин. Принципиально иной позиции придерживался Сталин. На тех, кто говорил о создании безклассового общества и отмирании государства, связывая с победой социализма затухающие классовые борьбы и установление гражданского мира в стране, он обру-

шил еще на объединенном пленуме ЦК и ЦКК ВКП(б) в январе 1933 года. В противовес идее отмирания государства Сталин выдвигал на первый план тезис о сохранении и усилении диктатуры пролетариата вплоть до полного построения коммунизма. Детально этот тезис был развит в его докладе на XVIII партийном съезде (1939 г.). Процесс отмирания должен был проходить, по мысли Сталина, через усиление государства. Это он называл диалектикой его развития.

Усиление роли государства в социалистическом (а в будущем и коммунистическом) строительстве Сталин понимал однозначно — через призму усиления принудительной, репрессивной стороны диктатуры пролетариата. Эти тезисы Сталина логически вытекали из высказанного им еще в 1928 году, а затем развернутого в речи на февральско-мартовском пленуме ЦК ВКП(б) в 1937 году тезиса о том, что по мере успехов строительства социализма будет якобы усиливаться сопротивление классового врага и соответственно должна вестись борьба. Таким образом, по мысли Сталина, стране в новых условиях требовалась новая, еще более жестокая организация власти, которая должна была закрепить изменившиеся соотношения классовых сил и вместе с тем усилить влияние государства диктатуры пролетариата, а точнее, сложившейся уже в начале 1930-х годов единой партийно-государственной системы управления экономикой и социальными процессами⁵⁷. Это было своеобразное развитие и дополнение Сталинским марксистско-ленинским учения о государстве, которое требовалось закрепить в новой Конституции страны.

К числу факторов, существенно повлиявших на решение о подготовке проекта сталинской Конституции, относится и сложное международное положение СССР. Нужно было выводить страну из международной изоляции, искать новых стратегических партнеров ввиду усилившейся военной конфронтации. Именно поэтому в 1934 году СССР вступил в Лигу Наций и инициировал предложение о создании системы коллективной безопасности против возможного агрессора. Для того чтобы отношение к России на Западе изменилось, «нужно было изменить представление о нашей стране, придать ей демократический характер. Этому и должно было способствовать принятие новой Конституции, в которой были бы отменены ограничения прав граждан по классовому принципу и содержался бы набор прав и свобод граждан, отвечающих мировым демократическим стандартам»⁵⁸.

Однако осознание необходимости даже формальных изменений в политической, экономической жизни страны давались непросто. Уже сформировав-

⁵⁷ См.: Курцын В. М. О разработке проекта Конституции СССР 1936 года // Право и жизнь. М., 1996. № 10. С. 164.

⁵⁸ Курцын В. М. История государства и права России. 1929–1940. М., 1998. С. 71.

⁵⁶ Ленин В. И. Воззвание «К населению» // Полн. собр. соч. С. 66.

пийся на основе классового подавления мощный слой партийно-государственной бюрократии отнесился к любым новациям, как к посягательству на свой статус. Вовсе не случайно в первых аппаратных предложениях об изменении государственного устройства вопрос о новой Конституции не ставился, предполагалось лишь изменить порядок выборов. В частности, в записке, подготовленной по поручению ЦК ВКП(б) секретарем ЦК СССР А.С. Енукидзе, говорилось только о введении прямых выборов, а также равных норм представительства как для рабочих, так и для крестьян⁵⁹. Сами выборы по-прежнему предлагалось проводить по производственным округам, т. е. по предприятиям, учреждениям, учебным заведениям, воинским частям, МТС, совхозам, колхозам и т. д., открытым голосованием за списки кандидатов в члены исполкомов различных уровней (областного, районного, городского и т. д.), зараннее составленные соответствующими партийными комитетами и предложенные для одобрения избирательным собранием.

Конечно, предложение о введении прямых выборов было серьезным шагом в демократическом развитии страны, однако его проведение в жизнь тут же ограничивалось рядом условий. В частности, предлагалось устранить из системы органов власти создававшиеся ранее съезды Советов. Как следствие, избиратели должны были выбирать прямым голосованием лишь членов исполкомов всех степеней (районных, городских, областных). Это предложение было прежде всего рассчитано на сохранение партийного контроля за ходом голосования, в чем партийный аппарат уже поднагреб. Фактически же оно вело к существенному сужению уровня избирателя на соответствующем съезде Советов и являлся полномочным органом государственной власти в промежутках между съездами. Теперь, поскольку съезды предлагалось упразднить, исполкомы должны были стать единственными полномочными органами. По большому счету, все эти предложения под видом реорганизации выборов Советов вели к полному сворачиванию работы представительных органов власти и существенному усилению исполнительных органов власти, к этому времени уже полностью сросшихся с партийным аппаратом. Как показал дальнейший ход работы над проектом сталинской Конституции, партийно-государственному аппарату в итоге удалось сохранить все свои привилегии, но слезано это было не так трудно, как предлагалось первоначально. Это стало возможным только после решения о создании Конституционной комиссии, в состав которой вошли видные партийные и советские работники, а также ученые.

В основу работы над проектом Конституции были положены концептуально-идеологические, существенно расширяющие первые узкобюрократические

кие предложения аппарата. И удалось это во многом благодаря коллективному обсуждению многих разделов Конституции, что ставит под сомнение миф о чуть ли не единоличном авторстве Сталина. Сталин, конечно, внес свой вклад в разработку проекта Конституции, именно по его инициативе из первоначальных набросков были исключены многие демократические положения.

Прежде всего нужно сказать о централизации правового регулирования вопросов, касающихся сущности государства, его общественного и государственного строя, блока социальных и политических прав и свобод граждан, в том числе избирательного права. Дело в том, что раньше эти вопросы определялись в конституциях союзных республик и лишь обобщались в самом общем виде в Декларации и Договоре об образовании СССР. Образование в рамках Конституционной комиссии полкомиссий по избирательной системе, по правовым вопросам (правам и обязанностям граждан), по вопросам народного образования, которые раньше относились к исключительной компетенции союзных республик, свидетельствовало о том, что Конституционная комиссия под личным руководством Сталина встала на путь подготовки единой Конституции, охватывающей все важнейшие сферы государственной жизни, практически конституции унитарного государства. Это обстоятельство важно подчеркнуть для того, чтобы понять — отказ от договорной федерации стал возможен только потому, что Сталин уже сосредоточил в своих руках неограниченную власть в партии и государстве, а в состав Конституционной комиссии вошло практически все партийное руководство страны. И все-таки это было коллективное решение, гарантом его реализации стал не только лично Сталин, но и весь партийно-государственный аппарат, который был призван следить за целостностью и прочностью новой государственности.

Логическим продолжением централизаторской линии стали наброски в области нового правового статуса гражданина и правового положения органов государственной власти. Особый интерес представляет написанный Н.И. Бухаринным проект раздела Конституции «Политические и гражданские права работников социалистического общества»⁶⁰.

Подготовленный Бухаринным документ фактически носил характер проекта не юридического акта, а политической декларации и по смыслу предназначался для того, чтобы служить как бы преработкой к Конституции. В нем дана характеристика всей политической системы (как она представлялась Бухарину) и ее отдельных элементов. В основе этой характеристики была положена общая концепция развития советской демократии, базировавшаяся на идее равновесия в развитии как экономики, так и советского общества, выдвинутой

⁵⁹ Курпихин В.М. История государства и права России. С. 71.

⁶⁰ См.: Курпихин В.М. История государства и права России.

Бухариным еще в середине 1920-х годов. Политика, основанная на идее равновесия, предполагала сбалансированность интересов всех классов и социальных групп общества, терпимость даже к тем социальным слоям, которые не принимали советского строя, но не нарушали законов и не вели активной борьбы с Советской властью. Лишь в отношении открытых врагов, призывавших к свержению строя, Бухарин допускал репрессии. В начале 1930-х годов он был вынужден отказаться от ряда положений своей теории равновесия. Однако после XVII съезда партии, провозгласившего победу социализма, Бухарин полагал, что следует отказаться от чрезвычайных мер времен насильственной коллективизации и взять курс на развитие демократии, укрепление гражданского мира в стране.

Однако он понимал, что в условиях уже утвердившейся в начале 1930-х годов сталинской административно-командной системы, особенно в экономике, для подлинной демократии места нет. Поэтому в его проекте просматривается стремление обеспечить экономическую основу для развития демократии. А для этого Бухарин считал необходимым прежде всего отойти от всеобщего отсуждения экономики и административно-командных методов управления ею.

Подчеркивая решающее значение общественной собственности на средства производства, Бухарин не отожествлял ее только с государственной собственностью. Особое внимание в проекте уделялось такой ее форме, как кооперативная собственность. Говоря о разнообразии форм кооперации, Бухарин выделял добровольность кооперативных объединений трудящихся и независимость кооперативных хозяйств (в том числе колхозов), предприятий и учреждений от государства. «Уставы кооперации, ее права как юридического лица и обязанности по отношению к государству определяются особым законодательством. Права пайщиков охраняются на этой основе законом», — гласит соответствующая статья бухаринского проекта. А в другой статье говорится, что «каждый гражданин СССР имеет право участия во всех кооперативных формах труда (колхозы, потребительская кооперация, артели и т. д.)». Наряду с различными формами общественной собственности Бухарин допускал и индивидуальную собственность, как личную (на средства потребления), так и частную (на средства производства), правда лишь для мелких товаропроизводителей, подчеркивая при этом, что «государство обеспечивает в вышеозначенных пределах частную собственность со всеми вытекающими отсюда правами собственности (владения, дарения, купли-продажи, наследования и т. д.). Эти права закрепляются особым законодательством».

Главным для Бухарина во всех секторах экономики, не только частном, кооперативном, но и государственном, была автономия производителя от управленческого аппарата (чиновничества).

В соответствующей статье своего проекта Бухарин отмечал, что собственником государственных предприятий является государство в целом, однако предприятия, «руководствуясь в своей деятельности общегосударственным планом, имеют право распоряжаться на основе особого законодательства представляемыми им государством материальными средствами, являясь в этом отношении самостоятельными юридическими лицами. Государственные предприятия (заводы, фабрики, совхозы и т. д.), являясь производственными единицами, действуют на основе хозяйственного расчета...» Именно хозяйственная автономность товаропроизводителей от управленческого аппарата и признавалась была, по мысли Бухарина, способствовать преодолению отчуждения трудящегося от результатов своего труда, обеспечивать экономические условия развития демократии.

Следует подчеркнуть, что установка Бухарина на укрепление гражданского мира, консолидацию общества (в противовес сталинской линии на разжигание и обострение классовой борьбы) предполагала учет интересов всех социальных классов и социальных групп. Поэтому Бухарин в своем проекте не выделял особо рабочий класс, крестьянство, а употреблял термин «трудящиеся», «работники социалистического общества». И если в одном из вариантов его проекта мы и находили статью об ограничении прав по классовому признаку, то в черновике она была им зачеркнута.

Стремясь осмыслить новую ситуацию, связанную с изменением социальной структуры советского общества: исчезновением остатков прежних эксплуататорских классов — объектов классового подавления, — Бухарин провозглашал в своем проекте равное право всех граждан на участие в управлении государством. Он подчеркивал, что Конституция призвана обеспечить «действительное образование общенародной воли, а также ее выражение в законодательстве и всей практике государства, при реальной возможности для каждого полноправного гражданина участвовать в образовании этой воли и в соответствующем ее осуществлении». В другой статье этого же проекта еще раз провозглашалось, что «в верховных органах государства воплощается общенародная воля работников социалистического общества, а через них осуществляется верховенство социалистического народа».

Таким образом, хотя в проекте употребляется термин «диктатура пролетариата», фактически Бухарин вплотную подошел к выводу об общенародном государстве, хотя и не сформулировал его, да в тех конкретных условиях он и не мог этого сделать. Главную роль в развитии демократии Бухарин отводил демократической партии, профсоюзам, комсомолу, развитию системы общественных организаций. Отсюда его особое внимание к развитию гражданского общества. В доработанный вариант своего конституционного проекта Буха-

рин написал еще одну статью: «Между Советами как непосредственными носителями власти трудящихся и отдельными гражданами в СССР имеется ряд разнотипных организаций, являющихся юридическими лицами с определенными, государством признаваемыми, охраняемыми и регулируемые правами и обязанностями»⁶¹.

Таким образом, развитие совокупности общественных организаций с их многообразными горизонтальными связями, иными словами гражданского общества, по мысли Бухарина, и есть одно из важнейших проявлений советской демократии. Здесь видится отход Бухарина от его взглядов 1930-х годов на общественные организации только как на «приводные ремни» от партии к массам.

Вместе с тем мы видим здесь взгляд на взаимоотношения государства и гражданского общества как двух равновеликих явлений. Государство представлялось Бухарину своеобразным обручем, стягивающим классы (в классовом обществе), не дающим обществу распастись, развалиться. Это, по его мнению, добавочное условие сбалансированности в обществе. Убежденный сторонник однопартийной системы и руководящей роли Коммунистической партии в советской политической системе, Бухарин не был сторонником закрепления в конституционном порядке руководящей роли партии. В первоначальном варианте своего проекта он обозначил роль Коммунистической партии «как авангарда рабочего класса, ведущую и направляющую силу диктатуры пролетариата»⁶². Но в следующем, доработанном и расширенном варианте проекта он снял эту формулировку. Бухарин опасался, что монополия на политическую власть может привести к отрыву от масс, бюрократизации политической системы, в том числе и партии (прежде всего ее аппарата), и государственного аппарата. Опасность перерождения он видел в бесконтрольности и вседозволенности партийного чиновничества, в бюрократических извращениях. Еще в 1925 году на XIV съезде ВКП(б) он по этому поводу говорил: «Для нашей партии и для всей страны одной из главных возможностей действительного перерождения являются остатки произвола для каких-либо привилегированных коммунистических групп. Когда для группы коммунистов закон не писан, когда коммунист может свою тещу, бабушку, дядюшку и т. д. тащить и «устроить», когда никто не может его арестовать, преследовать, если он совершил какие-нибудь преступления, когда он разными каналами может уйти».

61 Бухарин Н. И. Теория исторического материализма. М., 1927. С. 163.

62 В доработанном варианте проекта (§ 5) говорилось: «Полная свобода организаций трудящихся (Компартия, профсоюзы, комсомол, кооперативы, колхозы, научные и технические общества и т. д.) обеспечивается предоставлением соответствующих материальных условий их деятельности (помещения, клубы и др. общественные здания, земли для колхозов). Нарушение свободы организаций трудящихся карается законом как акт контрреволюционный».

ти от революционной законности, это есть одно из крупнейших оснований для возможности нашего перерождения»⁶³.

Хорошо понимая необходимость управленческого аппарата, без которого не может существовать ни одно государство (так же как партийный аппарат необходим любой партии), Бухарин в то же время придавал особое значение демократическому контролю народных масс за деятельностью государственного аппарата, вовлечению трудящихся в управление государством. В его проекте имеется ряд статей, в которых говорится о путях и методах вовлечения трудящихся в управление государственными делами через профсоюзы, комсомол, общественные организации, колхозы, трудовые коллективы. В связи с этим в одной из статей своего конституционного проекта Бухарин указывал на гарантии реальной возможности для каждого гражданина участвовать в формировании общегосударственной воли и ее осуществлении, или, иными словами, в управлении государством. В качестве важной формы контроля в проект была включена статья о праве каждого гражданина «привлекать к судебной ответственности любое должностное лицо, нарушающее закон».

Для борьбы с бюрократическими извращениями проект предлагал закрепить в Конституции свободу критики и самокритики. Поскольку Бухарин считал, что развитие демократии, расширение прав и свобод граждан органически связаны с победой социализма, провозглашенной XVII съездом партии, он понимал необходимость разработки ряда новых прав, прежде неизвестных советскому конституционному законодательству: неприкосновенность личности, жилища, тайна переписки, свобода слова, печати, митингов, шествий и демонстраций, объединения в общественные организации, творческой инициативы, научных исследований и экспериментов, права на научный риск. Вот как были сформулированы эти статьи в доработанном варианте бухаринского проекта: «№ 9. Свобода творчества, свобода научного исследования и эксперимента на путях действительного прогресса, знания социалистической культуры обеспечивается законодательством. Клевета на науку, преследования за научные достижения и передовые научные идеи являются несовместимыми с самой сущностью социалистического государства. № 10. Каждый гражданин СССР имеет право на производственный технический, научно-исследовательский и художественный риск». Включение подобных статей в Конституцию могло бы служить юридической гарантией против «лысенковщины», то есть на генетику, кибернетику и преследования ученых за неугодные научные истины.

Особое внимание в бухаринском проекте обращалось на социально-экономические и культурные права. И это неудивительно. Социалистическая кон-

63 XIV съезд Коммунистической партии (б). 18–31 декабря 1925 г.: Стенографический отчет. М.: Д., 1926. С. 824.

цепица прав человека исходила из того, что именно социально-экономические права составляют реальный фундамент осуществления политических и личных прав. Вель человек может себя чувствовать свободным лишь тогда, когда он уверен в завтрашнем дне, в том, что не окажется без средств к существованию, что он обеспечен работой, жильем, что ему гарантированы охрана здоровья, отдых, бесплатное образование и т. д., иными словами, когда заложены в общественном и государственном строе социальные возможности позволяют каждому члену общества удовлетворять свои потребности созданными в этом обществе материальными благами и благами культуры. Именно эти социальные возможности определяют положение человека в обществе и его реальные права. Исходя из таких патерналистских представлений о социальном государстве, обязанном обеспечить своим гражданам социальные права и жилищную жизнь, Бухарин впервые включил в проект Конституции статью о гарантированном государством праве на труд с оплатой по труду, что возлагало на государство обязанность обеспечить работой всех своих граждан, не допуская безработицы. При этом гражданам гарантировалось право на выбор профессии и ее смену, свободный выбор места работы (с правом работать как в государственном, так и в кооперативном или частном секторе экономики). Провозглашенная в Конституции свобода выбора места работы (и, следовательно, места жительства) сразу следала бы неконституционными ограничения на право передвижения граждан, введенные в 1932 году паспортной системой с обязательной пропиской. Особая статья провозглашала право на достойную «зажиточную жизнь» и пользование «всеми публичными институтами и учреждениями, предназначенными для обслуживания материальных и духовных потребностей граждан». Эта статья предполагала установление государственного минимума заработной платы, которая давала бы возможность достойного существования. Следует отметить, что подобную статью предлагалось ввести еще в Конституцию 1918 года. Однако она была исключена в связи с возражениями представителя Народного комиссариата финансов, который тогда доказал Конституционной комиссии, что у молодого Советского государства нет средств, чтобы гарантировать практическую реализацию подобной статьи. Но мысль о включении в Конституцию статьи об обязанности государства обеспечить достойную, зажиточную жизнь, не была оставлена.

К ней предлагалось вернуться при улучшении экономического положения страны. Тегерн (в 1935 году) Бухарин решил, что это время наступило. Включены были также статьи о праве на отдых, бесплатное образование и социальное обеспечение. Отдельная статья посвящалась гарантиям прав молодежи.

К сожалению, приходится констатировать, что большинство предложений Бухарина не были реализованы. И дело здесь вовсе не в злом гении Сталина, хотя именно он окончательно редактировал текст Конституции. Просто надо

понимать, что в стране к этому времени окончательно сложились мощные слои партийно-государственной бюрократии, которая использовала принятие Конституции для закрепления своего положения. Именно вследствие этого давления конституционная реформа только усилила централистско-бюрократические тенденции в развитии страны. Из проекта были исключены положения об организации деятельности государственной промышленности на основе хозрасчета, сокращены гарантии для союзных республик против неоправданного вмешательства в их дела союзных ведомств. Особенно безжалостному сокращению подверглась глава о правах и свободах советских граждан. Из конституционного проекта были исключены статьи о праве граждан на участие в управлении государством; о свободе критики и самокритики; о свободе научно-художественного творчества и праве на научный, художественный и производственно-технический риск; о праве на достойную и зажиточную жизнь; о правах молодежи; о праве каждого гражданина привлекать к суду любое должностное лицо за нарушение закона.

Не менее драматично складывалась ситуация с разделами проекта Конституции, касавшимися системы центральных и местных органов государственной власти. Первоначально этот раздел, подготовленный под руководством И.А. Акундова, воспроизводил систему Советов по аналогии с Конституцией СССР 1924 года, но с учетом предложения Енукидзе об управлении съездов Советов. Некоторые изменения предполагалось внести лишь в структуру высших органов государственной власти Союза ССР. Было предложено сохранить ЦИК СССР, назвав его Всесоюзным Советом народных депутатов (варианты: Совет народных депутатов СССР, Верховное законодательное собрание СССР), который должен был состоять (как и прежний ЦИК СССР) из двух палат — Союзного совета и Совета национальностей. В промежутках между сессиями этого Совета роль высшего законодательного органа власти отводилась его Президиуму, который должен был играть роль коллективного главы государства и формировался по тем же правилам, что и прежний Президиум ЦИК СССР.

Однако в Конституционной комиссии были и другие предложения. Так, в записке, поданной в комиссию председателем подкомиссии по внешнеполитическим вопросам М.М. Литвиновым, предлагалась несколько иная схема высших органов государственной власти СССР, а именно: «Совет Народных Депутатов СССР как будующий общесоюзный парламент — Председатель Совета Народных Депутатов Союза ССР как глава государства». В этой схеме на первый план выдвигается высший представительный орган государственной власти — Совет народных депутатов СССР, полномочия единичного (а не коллегиального) главы государства были неразрывно связаны с компетенцией Совета. Самостоятельные функции главы государства носили в основном представительский характер.

Анализ конструкции показывает что в ней усилены полномочия Совета народных депутатов СССР в отношении контроля за деятельностью правительства. Конечно, речь не шла о самостоятельном парламенте, но это была попытка существенно усилить роль высшего выборного, представительного органа государственной власти, усилить его контроль за деятельностью государственного аппарата.

В доработанном проекте структуры центральных и местных органов власти было еще одно важное новшество: в качестве местных органов намечались краевые, областные, окружные, городские, районные и сельские Советы народных депутатов, избираемые трудящимися прямыми и равными выборами. Советы эти должны были работать в сессионном порядке и избирать свои исполнительные органы — исполкомы, ответственные перед избравшими их Советами. Тут следует еще раз напомнить, что до этого в качестве местных органов действовали съезды Советов, а в промежутках между съездами — исполкомы соответствующих уровней. Енужкидзе в своей записке предлагал выбирать исполкомы не на съездах, а прямо избирателями, устранив съезды. В итоге было принято компромиссное решение. Советы сохранили свой постоянный статус. В целом эта мера была направлена на расширение функций представительных органов власти. Именно им были подчинены исполкомы.

Известную трансформацию претерпели и нарботки подкомиссии по вопросам избирательного права (под председательством К. Б. Радека). Первоначально выборы предлагалось проводить по производственным округам (т. е. по предприятиям и учреждениям), а при выборах в высшие Советы избирательными округами должны были являться края, области и республики. Затем было уточнен возраст избирателей (к моменту выборов гражданину должно было исполниться 18 лет). Определялось, что выборы правомочны, если в них участвовало не менее 75% избирателей. В проекте инструкции о порядке проведения выборов было записано, что «списки кандидатов или отдельные кандидаты в народных депутаты могут вноситься (предлагаться) партийными, профсоюзными, общественными организациями, колхозами и отдельными гражданами как на предвыборных собраниях, так и опубликовываться в печати или путем вывешивания». Иначе говоря, кандидатов в депутаты могли выдвигать не только партийные, профсоюзные, общественные организации, трудовые коллективы, но и отдельные граждане.

К числу наиболее значительных нововведений следует отнести предложение П. П. Любченко сделать выборы не только равными, прямыми и тайными, но и всеобщими, т. е. отменить ограничения избирательных (а следовательно, и иных политических и гражданских прав) по классовому признаку для лиц, принадлежавших ранее к так называемым нетрудовым элементам. Были сформулированы и другие предложения, в частности об усилении депутатской не-

прикосновенности. Устанавливалось, что депутаты не могут быть привлечены к ответственности государственными (имеется в виду НКВД) и судебными органами без согласия высшего органа государственной власти.

Большие споры в подкомиссии вызвал вопрос о конструировании избирательных округов. Что касается выборов в сельские, районные и городские Советы, тут все было согласны на выборы по производственному признаку. Но выборы в высшестоящие Советы предлагалось проводить по избирательным округам, пропорциональным численности населения. Это предложение содержалось и в записке Института советского строительства и права. Не доказывалось, что принятый подкомиссией первоначальный вариант, когда в качестве избирательных округов при выборах в Верховный Совет должны были выступать края, области и республики, нарушает принцип равенства выборов, поскольку численность населения в таких округах была бы различна.

В записках ученых содержались и предложения по уточнению правового статуса депутата, порядку отзыва депутата. Так, в качестве одного из оснований для отзыва депутата называлось нарушение генеральной линии ВКП(б). После дискуссии все-таки было учтено предложение о выборах не только равных, но и всеобщих. Положения о «лишеницах» из проекта Конституции были изъяты. Но организация выборов предполагалась все еще по производственному принципу, и в качестве избирательных округов по выборам в Верховный Совет СССР по-прежнему назывались края, области и республики, что вело к фактическому неравенству выборов.

Отказ от производственного принципа и переход к более демократическим территорияльным избирательным округам, пропорциональным численности населения, произошел уже на заключительном этапе работы над конституционными проектом.

Также на заключительном этапе из текста Конституции были изъяты положения о праве на инициативу (личную и групповую), о правах коллективов и общественных организаций. В то же время следует отметить, что в сторону демократизации были пересмотрены принципы взаимоотношений исполнительной и судебной властей. В частности, был отвергнут принцип подчинения суда исполнительной власти и предложено, чтобы председатель, его заместители и члены Верховного суда СССР не назначались правительством, а избирались Верховным Советом СССР. Точно так же и Прокурор СССР должен был назначаться не правительством (как предлагали Крыленко и Вышинский), а Верховным Советом СССР. Эти предложения рабочей группы вошли затем и в окончательный текст Конституции СССР.

При окончательном редактировании проекта был сформулирован ряд новых статей. Так, в разделе «Государственное устройство» была внесена важная формулировка, определявшая, что СССР «есть союзное государство, образо-

ванное на основе добровольного объединения равноправных советских социалистических республик», хотя в более ранних предложениях говорилось об объединении народов, а не союзных республик.

Принципиальное значение имела статья 1 Конституции в редакции И.В. Сталина. Она гласила: «Союз Советских Социалистических Республик есть социалистическое государство рабочих и крестьян». Эта статья заменила собой статьи 1 и 10 уже «согласованного проекта». В них говорилось, что СССР «есть социалистическое государство свободных тружеников города и деревни» (ст. 1), а «советское общество состоит из свободных тружеников города и деревни — рабочих, крестьян (вариант — служащих), интеллигенции. Все они являются равноправными строителями социализма» (ст. 10). В этой же статье была фраза о том, что «в Союзе ССР уничтожено деление на классы». Безусловно, упоминание о якобы ликвидации классов в СССР не соответствовало реальной действительности, и Сталин исключил эту фразу из проекта обособованно. Однако, повторив в первоначальном проекте формулу «согласованного проекта» о том, что вся власть в СССР принадлежит Советам депутатов трудящихся (ст. 3), Сталин добавил новую статью 2, в которой заявил, что «политическую основу СССР составляют Советы рабочих и крестьянских депутатов — Советы депутатов трудящихся...». Из этой формулировки вытекало, что Советы депутатов трудящихся — это Советы лишь рабочих и крестьянских депутатов. Упоминание об интеллигенции при этом было опущено, тогда как в «согласованном проекте» подчеркивалось, что как рабочие и крестьяне, так и интеллигенция рассматриваются в качестве равноправных членов советского общества. Вычеркнув интеллигенцию из новой формулировки статьи 1 Конституции, Сталин тем самым поставил интеллигенцию в неравноправное, приниженное положение.

Важным этапом разработки и принятия сталинской Конституции стало ее всенародное обсуждение. И хотя в то время не существовало никаких установленных законом процедур всенародного обсуждения законопроектов, оно состоялось, так сказать, в директивном порядке. По рекомендации ЦК ВКП(б) Президиум ЦИК СССР постановил одобрить этот проект, созвать Всесоюзный съезд Советов для его рассмотрения и опубликовать проект для всенародного обсуждения.

Размах обсуждения проекта Конституции был грандиозным. Он обсуждался на пленумах всех Советов и исполкомов страны, на партийных собраниях всех парторганизаций, общих собраниях всех учреждений, фабрик, заводов, колхозов, совхозов, воинских частей и т. д. В обсуждении участвовали десятки миллионов человек, практически большинство всего взрослого населения страны. Президиум ЦИК СССР систематически контролировал ход обсуждения, заслушивая доклады с мест. В постановлениях Президиума, в его дирек-

тивах содержались требования тщательно учитывать предложения и дополнения к Конституции, вносимые трудящимися. Всего таких изменений и дополнений было внесено 169 739. Они содержались в резолюциях пленумов Советов и исполкомов, партийных комитетов различных уровней, партсобраний, собраний трудовых коллективов и воинских частей, в письмах в газеты и на радио, поступали они и в индивидуальном порядке.

Значительная часть замечаний и предложений, высказанных по проекту Конституции, относилась к его первой статье, в которой говорилось, что СССР является государством рабочих и крестьян. Вот наиболее характерные из писем: «Я бывший рабочий Глуховской мануфактуры, — писал О.В. Шляков из Малодрослава, — а теперь дипломированный экономист, и это значит, что государство не мое». Ему вторил П.П. Лопинов из Куйбышева: «Я служащий, а следовательно, по социальному положению не рабочий и не крестьянин. Где же мое государство и какая моя роль в государстве?» Аналогичное письмо прислал профессор Кулжинский: «Я не рабочий и не крестьянин. Знаю, что наш Союз — не мое государство? Конечно, мое». Общую мысль выразил Весник из Кривого Рог, который предложил: «Нашу страну было бы правильно назвать государством рабочих, крестьян и трудовой интеллигенции»⁶⁴. Однако, как известно, предложения об изменении статьи 1 Конституции, вынесенные в цитированных выше и сотнях других аналогичных писем, приняты не были.

В значительном числе писем обращалось внимание на то, что указанные в статье 5 проекта формы общественной собственности не исчерпывают всех существующих. Так, в письме Зысмана, опубликованном в «Правде» за 26 июня 1936 года, говорилось, что, «кроме двух основных форм собственности, есть еще собственность социалистическая, но не государственная, не колхозная и не кооперативная. Это собственность общественных организаций»⁶⁵. Однако и эти предложения при окончательном редактировании проекта Конституции не были учтены.

В большом числе писем содержалась тревога по поводу нарушений законности, репрессий, выражалась надежда, что принятие Конституции приведет к развитию демократии, расширению прав граждан, укреплению законности, содержались просьбы об отмене ссылки для необоснованно «раскулаченных», возвращении конфискованного имущества, многие верующие граждане и священнослужители выражали надежду на обеспечение подлинной свободы совести, отмену гонений на Церковь, открытие насилием закрытых храмов.

⁶⁴ Всенародное обсуждение проекта Конституции (составлено по материалам ЦИК союзных и автономных республик, край(обл.)исполкомов, дептрайных и местных газет). М., 1936. С. 35–37.

⁶⁵ Там же. С. 41.

В октябре — ноябре 1936 года были проведены съезды Советов всех уровней (районные, областные, краевые), чрезвычайные съезды Советов автономных и союзных республик. На них были подведены итоги обсуждения проекта Конституции в регионах. Проект Конституции был одобрен съездами Советов всех советских союзных и автономных республик. Только после этого открывшийся 25 ноября 1936 года, в работе которого также участвовали представители всех советских республик. С докладом о проекте Конституции выступил И. В. Сталин. В прениях выступили 57 человек.

1 декабря 1936 года съезд одобрил проект Конституции и принял его за основу, избрал Редакционную комиссию в составе 220 человек во главе с И. В. Сталиным, поручив ей учесть результаты как всенародного обсуждения, так и обсуждения на съезде и представить доработанный вариант Конституции в трехдневный срок. Поправки, внесенные этой комиссией в 38 статей проекта Конституции, носили главным образом редакционный и уточняющий характер. Существенными были лишь изменения статей 35 и 49 проекта. В статье 35 был изменен порядок формирования Совета национальностей. Если ранее предусматривалось, что членов Совета национальностей делегируют Верховные Советы союзных и автономных республик и областные и окружные Советы автономных областей и округов, то теперь устанавливалось, что члены Совета национальностей избираются путем прямых выборов по национально-территориальным избирательным округам.

В статье 49 расширились полномочия Президиума Верховного Совета СССР. Ему предоставлялось право своими указами не только издавать действующие законы, но и устанавливать новые правовые нормы, т. е. законодательствовать в промежутках между сессиями Верховного Совета.

4 декабря 1936 года проект со всеми поправками, внесенными Редакционной комиссией, был рассмотрен пленумом ЦК ВКП(б). Доклад о проекте Конституции и о работе Редакционной комиссии сделал Сталин. Пленум практически без обсуждения одобрил проект и рекомендовал съезду Советов его утвердить. Правда, на пленуме были попытки внести в проект некоторые поправки, но они были резко пресечены Сталиным, который относился к нему как к законченному документу. Так, нарком здравоохранения Г. Н. Каминский предложил в статье о предметах ведения Союза ССР к словам об установлении общих начал в области просвещения и здравоохранения добавить: «...и руководит эпидемиологической работой (борьбой с эпидемиями), общеронными мероприятиями», — мотивируя это тем, что иначе Наркомздраву будет трудно осуществлять эту работу. Сталин в ответ бросил издевательскую реплику: «Видите! Конституция мешает ему (Каминскому) лучше работать. Чепуха какая!» Когда Уншлихт предложил уточнить понятие референдума

в Конституции и указать, что это не всенародный опрос, а всенародное голосование, то Сталин в столь же грубой форме отверг и эту поправку. Скорее всего, потому, что предложение Уншлихта имело важный содержательный смысл. Введение института всенародного голосования давало населению действительно серьезный властный ресурс; а проведение всенародного опроса носило сутью вспомогательный характер при монопольном господстве партии. После таких отповедей никто из участников пленума уже не решился что-то обсуждать.

5 декабря 1936 года Чрезвычайный VIII Всесоюзный съезд Советов утвердил новую Конституцию СССР и ввел ее в действие. С трибуны съезда Сталин проанализировал предложение избирать на всеобщих выборах не только депутатов Верховного Совета, но и высшее по Конституции должностное лицо государства — председателя Президиума Верховного Совета СССР. Речь шла ни много ни мало о введении в СССР института, фактически совпадающего в основных чертах с институтом всенародно избираемого президента. Сталин по-нял это предложение именно так и, рассматривая его, сознательно оперировал термином «президент». Он выступил против данного предложения, мотивируя свое мнение следующим образом: «По системе нашей Конституции в СССР не должно быть единоличного президента, избираемого всем населением, наравне с Верховным Советом, и могущего противопоставлять себя Верховному Совету. Президент в СССР коллегияльный — это Президиум Верховного Совета, включая и председателя Президиума Верховного Совета, избираемый не всем населением, а Верховным Советом и подотчетный Верховному Совету»⁶⁶.

Оценивая процесс разработки проекта Конституции, мы видим, что в его ходе явно выявились две противоречивые тенденции: во-первых, стремление Сталина и его окружения закрепить в конституционном порядке сложившуюся в стране административно-командную систему управления, во-вторых, попытки со стороны ряда партийных и государственных деятелей противостоять диктату Сталина и искать подходы к частичной либерализации политической режима. И в партии, и в обществе были здоровые силы, выступавшие за либерализацию режима и усиление роли права и демократических ценностей, пытавшиеся обосновать новые принципы взаимоотношений государства, граждан и общества в целом, которые вполне могли привести к установлению разветвленных горизонтальных связей и формированию гражданского общества. Хотя эти попытки и оказались тщетными, нельзя не отдать должное гражданскому мужеству тех, кто их предпринимал, и прежде всего Бухарину, который в глазах всех, кто был настроен против сталинского курса на разветвление массовых репрессий и установление тоталитарного режима личной

⁶⁶ Сталин И. В. О проекте Конституции Союза ССР. Доклад на VIII Всесоюзном съезде Советов 25 ноября 1936 г. // Сталин И. В. Вопросы. Ленинград. 1-е изд. М., 1945. С. 531.

власти, стал фактически символом скрытого сопротивления сталинизму. Таких образом, факты показывают, что даже в 1930-е годы в условиях тоталитарного сталинского террора в партии (в том числе по отношению к ее верхнему эшелону) существовали иные взгляды на пути развития российской государственности.

И все-таки при всей противоречивости сталинской Конституции она стала определенным шагом вперед в развитии народовластия. При этом речь идет не просто об изменении наименования Советов или замене съездов Советов постоянными Советами, которые стали работать в сессионном порядке весь срок от выборов до выборов, хотя даже это было весьма важным фактом. По новой Конституции государственная власть переходила к регуляторно-перезибираемым Советам как органам представительной демократии, а исполнительные органы власти преобразовывались в исполнительно-распорядительные органы, формируемые соответствующими Советами на своих сессиях и подконтрольные им. Хотя одновременно исполнительные органы были подчинены вышестоящим исполкомам, то есть находились в двойном подчинении. Следовательно, решения исполкомов могли быть изменены или отменены вышестоящими исполкомами. Они могли быть опротестованы прокурорами. Однако постановления Советов как представительных органов не могли отменяться вышестоящими исполкомами, не могли они и опротестовываться прокуратурой. Отменить или изменить их мог только вышестоящий Совет. Этим подчеркивался не только приоритет представительных органов власти, но и новые принципы их взаимоотношений с исполнительной властью.

Новая система представляла собой своеобразную «пирамиду» Советов во главе с Верховным Советом СССР, состоявшим из двух равноправных палат: Совета Союза и Совета национальностей. Роль коллективного главы государства осуществлял Президиум Верховного Совета СССР, включавший в свой состав председателя, его заместителей (по числу союзных республик, поскольку каждая из них был председателем Президиума Верховного Совета соответствующей союзной республики), членов Президиума и секретаря.

Верховный Совет формировал правительство — Совет народных комиссаров (СНК) СССР, — ответственное перед Верховным Советом и его Президиумом, избирал состав Верховного суда СССР и назначал Прокурора СССР.

В Конституции устанавливалось, что именно Верховному Совету принадлежат вся полнота государственной власти в стране. Только он может издавать законы, в то время как ранее это могли делать и Всесоюзный съезд Советов, и ЦИК СССР, и его Президиум, и СНК. Теперь же Президиум Верховного Совета в промежутках между сессиями мог издавать указы, но они считались подзаконными актами и подлежали утверждению Верховным Советом на его ближайшей сессии. Подзаконными считались и акты СНК. Полновластие Вер-

ховного Совета подчеркивалось предоставлением ему права создавать следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу, когда он сочтет это необходимым.

Практически по форме организации власти налицо были все признаки парламентарской республики. Более того, в Конституции СССР 1936 года впервые в советском конституционном законодательстве получила некоторое отражение идея разделения властей, хотя марксистское государствоведение в то время и отрицало эту идею, считая ее присущей лишь буржуазной демократии. В самом деле, на высшем уровне законодательная власть была сосредоточена исключительно в Верховном Совете, исполнительная — в Совнаркоме (правительстве) СССР, а высшая судебная власть — в Верховном суде СССР. Суд был объявлен независимым и подчиненным только закону. О том, что это не соответствовало действительности, разговор отдельный.

Как следствие, все эти новеллы выглядели в глазах общественного мнения как внутри страны, так и за рубежом (за рубежом особенно) весьма привлекательными. Однако за этим демократическим фасадом стояла совершенно иная реальность. В действительности никакого «разделения властей», конечно, не было. В условиях однопартийной системы и монополии Коммунистической партии на политическую власть его и не могло быть, равно как не могло быть и профессионального парламента, тем более что именно в Конституции СССР 1936 года руководящая роль ВКП(б), которая ранее существовала де-факто, впервые была закреплена в конституционном порядке в статье 126. Был закреплен порядок, по которому все сколько-нибудь важные вопросы государственной жизни (в том числе и кадровые) предварительно решались в партийных инстанциях (в ЦК ВКП(б) — во вопросе общесоюзного значения, в ЦК компартий союзных республик, в обкомах партии — по вопросам регионального уровня), а затем направлялись для «оформления» в соответствующие органы советской власти. Что касается сессий Верховного Совета СССР, то их повестки дня и весь «спенарий», как и все выносимые на сессию законопроекты, предварительно утверждались в Политбюро ЦК ВКП(б), которое одновременно назначало комиссию ЦК для руководства проведением сессии.

Также чисто формально улучшилось и положение дел с политическими правами и свободами советских граждан. Их подробный перечень, зафиксированный в Конституции, вполне соответствовал существовавшим в то время мировым демократическим стандартам. Это свобода слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций, наконец, право объединения в общественные организации, профсоюзы, кооперативные объединения, спортивные, оборонные, культурные, технические и научные общества (ст. 126 Конституции).

Вместе с тем в тексте Конституции содержались и существенные организательные условия предоставления политических прав. Они представлялись не вообще, а лишь в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя. Обращает на себя внимание тот факт, что, упоминая о материально-технических гарантиях перечисленных прав и свобод (предоставление типографий, запасов бумаги, общественных зданий и т. д.), которыми, кстати говоря, распоряжался партийно-государственный управленческий аппарат, в Конституции практически не говорится о юридических гарантиях. Если же мы обратимся к законодательству, то основной правовой нормой, определявшей пределы свободы слова и печати, была статья 58 со значком 10 Уголовного кодекса РСФСР (о контрреволюционной пропаганде). Понятие «контрреволюционная пропаганда» было сформулировано настолько широко, что под него легко можно было подвести не только критику существовавшего общественно-политического строя, но и критику действий любого должностного лица (что нередки и делалось). Другим нормативным актом, определявшим пределы свободы слова и печати, было Положение о Главлите (Главном управлении по охране государственной и военной тайны в печати), на который была возложена политическая и идеологическая цензура.

В статье 126, закрепившей право граждан на объединение, обращают на себя внимание два момента: во-первых, провозглашение ВКП(б) единственной политической партией, чье существование фиксировалось в Конституции, руководящей и направляющей силой в обществе и ядром всех общественных и государственных организаций; во-вторых, отсутствие в перечне разрешенных к созданию общественных организаций и объединений общественно-политических организаций. Перечень общественных организаций и объединений в статье 126 Конституции на практике рассматривался как исчерпывающий. Разрешительный порядок их образования был определен в Положении об общественных организациях 1932 года, содержание которого уже анализировалось нами.

Важнейшее значение в Конституции СССР 1936 года придавалось социально-экономическим и социально-культурным правам личности (именно личности, ибо эта категория прав, как и личные права, распространялась не только на граждан, но и на иностранцев и лиц без гражданства). Конституция утверждала права на труд, отдых, образование, социальное обеспечение в старости, а также в случае болезни и потери трудоспособности. Следует отметить, что если гарантии политических и личных прав были весьма относительноны, что и санкционировало их массовые нарушения, то социально-экономические и социально-культурные права были реальны, и их осуществление обеспечивалось государством по мере его возможностей.

Наконец, в Конституции СССР 1936 года гораздо подробнее, чем в предыдущих конституциях, были изложены обязанности граждан. Если в конституциях союзных республик, принятых в 1920-е годы, говорилось об обязанности трудиться и воинской обязанности, то в Конституции СССР 1936 года закрепились обязанности исполнять законы, блюсти дисциплину труда, честно относиться к общественному долгу, уважать права социалистического общества, беречь общественную собственность. Особо подчеркивалось, что защита Отечества есть священный долг каждого гражданина СССР.

Вместе с тем характеристика народо-властия по сталинской Конституции была бы неполной без учета практики его реализации. Наиболее наглядно это продемонстрировал ход подготовки и проведения выборов в новые постоянно действующие Советы всех ступеней, начиная с Верховного Совета СССР и кончая местными Советами. В июле 1937 года очередная сессия ЦИК СССР (который продолжал свою работу вплоть до выборов нового Верховного Совета) утвердила Положение о выборах в Верховный Совет СССР. Этот документ в целом воспроизводил конституционные положения избирательной системы о всеобщих, равных, прямых выборах при тайном голосовании. Правом избирать и быть избранными пользовались все граждане СССР с 18-летнего возраста. Право выдвижения кандидатов в депутаты представлялось как партийным, комсомольским, профсоюзным и иным общественным организациям, так и общим собраниям трудящихся на предприятиях, в учреждениях, колхозах и совхозах. Число выдвижаемых кандидатов в депутаты Положение о выборах не ограничивало. Выборы должны были проводиться по мажоритарной системе. Избранным считался кандидат, получивший абсолютное большинство голосов, то есть больше половины всех голосов, поданных по округу и признанных действительными.

Таким образом, как Положение о выборах в Верховный Совет СССР, так и принятые позже положения о выборах в верховные Советы союзных и автономных республик и в местные Советы не исключали возможности их проведения на альтернативной основе. Возможность альтернативного голосования подразумевала и форма бюллетеней, применявшихся на выборах. В бюллетене указывались фамилия, имя, отчество кандидата и название выдвигнувшей его организации. Каждый бюллетень содержал надпись «Оставьте в избирательном бюллетене фамилию одного кандидата, за которого Вы голосуете, остальные вычеркните», правда, эта надпись печаталась таким мелким шрифтом, что на нее было трудно обратить внимание. Но и без технологических тонкостей правящая партия полностью контролировала профсоюзы и общественные организации и гарантировала недопущение нежелательных кандидатов. Однако полностью исключить возможность их выдвижения на собраниях трудящихся было нельзя, поскольку в стране существовала сила, неподконтро-

рольная правящей партии. Такой силой А.А. Жданов в докладе на февральско-мартовском пленуме ЦК ВКП(б) в 1937 году назвал Церков, все еще остававшую, несмотря на активную атеистическую пропаганду, немалым влиянием в массах. Хотя Церков, руководство которой в лице местоблюстителя патриаршего престола митрополита Сергия еще в 1927 году признало Советскую власть и призвало верующих к лояльному отношению к ней и исполнению гражданских обязанностей, и не думала выступать в качестве политической силы на выборах, недоверие к ней было велико.

Безусловно, шансы правящей партии на победу на выборах были неоспоримы, но партийное руководство стремилось продемонстрировать всему миру единодушную поддержку режима со стороны избирателей в условиях всеобщих выборов с тайным голосованием. Для обеспечения такой поддержки, чтобы не разбивать голоса, Жданов предложил на пленуме идею блока коммунистов и беспартийных, чтобы в каждом избирательном округе от блока был выдвинут один кандидат. Так фактически сложилась система «один кандидат — один депутат», хотя ни в Конституции, ни в Положении о выборах такая система не предусматривалась.

Система «один кандидат — один депутат» была закреплена в Резолюции «Об организационной и агитационно-пропагандистской работе партийных организаций в связи с выборами в Верховный Совет СССР» пленума ЦК ВКП(б), состоявшегося 11–12 октября 1937 года. В этой резолюции, а также в утвержденной на ее основе инструкции ответственность за организацию и исход выборов на местах была возложена на местные партийные организации. Хотя участие в выборах по закону было свободным, то есть некая избирателя не влекла за собой его ответственности, инструкция предусматривала меры, обеспечивавшие «гражданскую активность» избирателей. При каждом избирательном участке партийными организациями учреждений и предприятий создавались агитпункты и агитколлективы. За каждой группой избирателей закреплялся агитатор, который отвечал за «гражданскую активность» своих подопечных, а руководитель агитколлектива и секретарь парткома парторганизации, от которой был выделен данный агитколлектив, отвечали за «активность» на выборах всех избирателей данного избирательного участка. Обычно в день выборов уже с 9–10 часов утра агитаторы обходили «своих» избирателей и напоминали им об их гражданском долге.

Все эти организационные меры в сочетании с тем, что Жданов назвал «известным нажимом», и с мощным воздействием огромного пропагандистского аппарата и государственных средств массовой информации обеспечивали высокий уровень участия избирателей в выборах. На выборах 12 декабря 1937 года в Верховный Совет СССР участвовало 96,8% избирателей, в то время как на выборные собрания в 1934–1935 годах, проводившиеся в последний раз по

прежней Конституции, являлось 85% граждан, имевших право голоса. Нельзя сбрасывать со счетов и фактор страха. Ведь именно в 1937 году массовые репрессии достигли своего апогея. Только по официальным данным, в 1937 году было арестовано не менее 780 000 человек, большинство из них погибло в тюрьмах и лагерях⁶⁷. Существовал и еще один «фактор участия». Известны факты (получившие довольно широкое распространение), когда граждане, пользуясь тем, что местные партийные и советские руководители отвечали за явку избирателей на голосование, шантажировали их, требуя немедленного решения каких-либо вопросов (ремонта жилья, пенсий и т.д.) и угрожая не идти голосовать. По большей части эти требования удовлетворялись.

Следует сказать и о том, как происходил отбор кандидатов в депутаты. Он проводился на местах обкомами партии (по выборам в Верховный Совет СССР и верховные Советы союзных республик) по разнарядке ЦК ВКП(б), в которой указывалось, сколько должно быть среди депутатов представителей различных социальных групп (рабочих, крестьян, служащих, интеллигенции, женщин, молодежи) и национальностей. Отобранные обкомами кандидатуры за два месяца до начала избирательной кампании представлялись в ЦК на утверждение и лишь после утверждения выдвигались на местах.

Выдвижение кандидатом в депутаты во второй половине 1930-х годов тайно в себе немалую опасность для кандидата. Дело в том, что перед утверждением списка кандидатов в депутаты на них запрашивались данные из НКВД. А ведь тогда никто не мог быть уверен, что тот или иной кандидат в будущем не будет арестован и объявлен «врагом народа». В этом случае ответственность ложилась на работников НКВД. Поэтому они нередко предпочитали, так сказать, в превентивном порядке арестовывать потенциальных кандидатов, почему-либо показавшихся им подозрительными, чтобы избежать ответственности впоследствии.

Среди 1143 депутатов, избранных 12 декабря 1937 года, было 465 рабочих, 330 крестьян, 348 представителей интеллигенции (по этой социальной группе числились и представители партийно-государственной элиты).

Собравшись на свою первую сессию 12 января 1938 года, Верховный Совет СССР сформировал свой Президиум, Правительство (СНК СССР), избрал Верховный суд СССР и назначил Прокурора СССР. В июне 1938 года состоялись выборы в верховные Советы союзных и автономных республик и соответственно были сформированы органы власти и управления этих республик. А 24 декабря 1939 года состоялись выборы в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы, что завершило формирование системы органов власти и управления на базе новой Конституции.

⁶⁷ Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие. М., 2002. С. 629.

Хронологически первые выборы в Верховный Совет СССР состоялись лишь через год после принятия Конституции (очевидно, что он был отнюдь не главным органом власти, скорее декорацией, поэтому и не было нужды торопиться), а прислушался к работе он еще позже. Обычно Верховный Совет собирался всего на три-четыре дня два раза в год и утверждал, как правило единогласно, без серьезных прений, проекты законов, указы своего Президиума, проекты бюджетов на год. Такая периодичность работы Верховного Совета СССР была предопределена закреплением в Основном законе 1936 года его компетенции. Хотя он и провозглашался в статье 30⁶⁸ высшим органом государственной власти, тем не менее указывалось, что Верховный Совет СССР осуществляет все права, присвоенные Союзу Советских Социалистических Республик, согласно статье 14 Конституции. Это было связано с тем, что они не входили в компетенцию подотчетных Верховному Совету СССР органов СССР: Президиума Верховного Совета СССР, Совета министров (до 1946 года — народных комиссаратов) СССР (ст. 31). Как справедливо отмечает Е.А. Дукьянова, «таким образом, полномочия высшего органа государственной власти СССР (ст. 30) были ограничены снизу полномочиями других государственных органов, и в первую очередь органов государственного управления»⁶⁹. Остаточный способ определения компетенции Верховного Совета в Конституции 1936 года без указания исключительных полномочий этого органа вполне влиялся в модель тоталитарного государства, сложившуюся во многом благодаря личным усилиям И.В. Сталина.

Приведенная выше формулировка конституционного положения ставит под сомнение общую ситуацию с подотчетностью перечисленных государственных органов Верховному Совету. Если Верховный Совет не мог вмешиваться в решение вопросов, попавших в полномочия Президиума Верховного Совета, Совета министров и министерств, то и отчета по этим вопросам он требовать был не вправе, поскольку через требование отчета, заслушивание его и обсуждение с высказыванием мнений можно оказать определенное влияние на решение самого вопроса. Как бы то ни было, никаких отчетов ни от кого Верховный Совет СССР в тот период не требовал и довольствовался тем, что ему сообщали.

Таким образом, к началу 1930-х годов советская форма правления окончательно переродилась, а принятие Конституции СССР 1936 года показало, что от нее окончательно отказались не только по сути, но и по форме. Сохране-

⁶⁸ Конституция (Основной закон) СССР 1936 г. цит. по: Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. М., 1984. С. 73–91.

⁶⁹ Дукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993). М., 2000. С. 50.

ние названий органов государственной власти — Советов, не должно вводить в заблуждение. До 1917 года, например, в России действовали Государственный совет и Совет министров, однако вряд ли кто будет утверждать, что наличие этих советов означало существование в России Советской власти при парризме. Чисто внешне, по формальным признакам, форма правления в СССР по Конституциям 1936 и 1977 годов может быть охарактеризована как парламентарная республика, но на деле орган, похожий на парламент, — Верховный Совет не играл той роли, какую он играет в парламентских государствах, а наиболее важные решения принимались вне этого представительного коллегияльного органа.

Полводя итоги, можно отметить, что уже в начале 1930-х годов партийный аппарат подмял под себя и фактически слился не только с государственным аппаратом Советов, министерств и ведомств, но и с аппаратом профсоюзных, комсомольских и других массовых общественных организаций в единую партияно-государственную управленческую систему. Эта управленческая система полностью контролировалась ЦК ВКП(б). Советы в 1930-е годы превратились, по существу, в декоративные учреждения. Партияно-государственная управленческая структура стала важнейшей опорой установившегося Сталиным режима личной власти.

Следующей важнейшей опорой сталинского режима служили репрессивные органы (ОГПУ — НКВД), и это было закономерно. Проведение политики, основанной на принуждении в отношении значительной части населения, требовало мощного репрессивного аппарата. Аппарат НКВД самым тесным образом смыкался с партийным аппаратом. Это подчеркивалось хотя бы тем, что назначенный в сентябре 1936 года наркомом внутренних дел СССР Н.И. Ежов являлся одновременно секретарем ЦК ВКП(б), а с октября 1937 года и кандидатом в члены Политбюро ЦК ВКП(б), а также председателем Комитета партийного контроля. А его преемник Л.П. Берия стал в 1939 году кандидатом в члены Политбюро, а впоследствии членом Политбюро ЦК ВКП(б).

Третья опора сталинского режима — средства массовой информации, идеологический аппарат. Средства массовой информации работали под непосредственным руководством и контролем Управления пропаганды и агитации ЦК ВКП(б). Это управление контролировало не только печать, радио, но и искусство, литературу, науку. Идеологический аппарат целенаправленно внедрял в сознание людей идеологические догмы, что в сочетании с полной изоляцией советского общества от каких-либо иных источников информации, критике официальных, вырабатывало у людей стереотипы мышления, своего рода символы веры.

И наконец, армия — тоже опора режима, хотя в 30–40-е годы она сама подвергалась чисткам и репрессиям. Армия выполняла не только важные внешне-

политические функции (оборона страны от внешней агрессии), но и не менее важные сдерживающие внутривнутриполитические функции, являясь в руках правящего диктатора мощным потенциальным средством подавления инакомыслия.

ГЛАВА 3. НОВЕЙШИЙ ПЕРИОД РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТОВ РОССИЙСКОГО НАРОДОВАЛАСТИЯ

3.1. Развитие социализм и общенародная демократия

7 октября 1977 года, к 60-летию Советской власти была принята очередная Конституция СССР. Необходимость принятия нового Основного закона обосновывалась тем, что в соответствии с марксистско-ленинским учением советское государство, выполнив задачи диктатуры пролетариата, стало общенародным. Исходя из этого было объявлено о построении в СССР зрелого, развитого социализма. КПСС становилась «руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций». Пожалуй, это были скорее идеологические постулаты, нежели новые конституционно-правовые принципы в регулировании институтов государственности и демократии. Принятие «брежневской» Конституции не было обусловлено сколько-нибудь значительными переменами в социально-политической жизни российского общества и государства, поэтому изменения, произошедшие в конституционном регулировании, в общественной жизни оказывались весьма незначительными.

Конституция 1977 года не внесла принципиальных изменений в систему высших органов власти, лишь изменила формулировку норм, определяющих компетенцию Верховного Совета. Так, было закреплено, что «Верховный Совет правомочен решать все вопросы, отнесенные настоящей Конституцией к ведению Союза ССР». Кроме того, были зафиксированы исключительные полномочия Верховного Совета. Но на практике это никак не сказалось на реальных возможностях Верховного Совета влиять на принятие решений: на его пленарных заседаниях единогласно штатповались подготовленные заранее ПК КПСС и Советом министров решения.

К числу демократических новаций следует отнести развитие в Конституции СССР 1977 года категории полновластия народа. Однако прежде отметим тот факт, что Конституция общенародного государства хотя и продолжала идеологическое соперничество СССР с западными демократиями, впервые за многие годы употребляла в своем тексте термин «демократия». Так, в статье 9 было зафиксировано, что «основным направлением развития политической системы советского общества является дальнейшее развертывание социалистической демократии». Таким образом, понятие «демократия» было возвращено в политический, правовой лексикон, но только в контексте развития

социализма. Помимо понятия демократии, в Конституции был зафиксирован принцип полновластия народа. Статья 2 гласила, что «вся власть в СССР принадлежит народу». Это давало основания говорить не только о замене принципом полновластия народа прежнего положения о полновласти Советов депутатов трудящихся, но и об определенном дополнении и развитии понятия демократии.

Как следствие, Конституция СССР зафиксировала не только государственные, но и общественные формы народовластия (демократии). Она не только говорила об осуществлении народом принадлежащей ему государственной власти через Советы (ст. 2), но также предусматривала участие в управлении государственных и общественных делами общественных организаций и трудовых коллективов (ст. 7–8). Конституция предусматривала (ст. 5) возможность вынесения наиболее важных вопросов государственной жизни на всенародное обсуждение, а также постановки их на всенародное голосование (референдум). За гражданами закреплялось право участвовать в управлении государственным и общественными делами, обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения (ст. 48). Конституционно предусматривалось, что вся политическая система советского общества как совокупность государственных и негосударственных организаций (государство, КПСС, общественные организации, трудовые коллективы) будет использоваться для реализации полновластия народа. Эти положения Конституции требовали принятия соответствующих законов, предусматривающих механизмы реализации народовластия, однако такие законы не были приняты.

В отношении трудовых коллективов вопрос решался по-иному. Сначала в проекте Конституции статья о них находилась в главе, посвященной экономической системе, то есть трудовым коллективам тем самым как бы отводилась роль лишь первичной производственной ячейки. Затем данная статья была перемещена в главу первую, посвященную политической системе общества. Этим подчеркивалась возможность для трудовых коллективов участвовать и в политической жизни страны. Конечно, предполагалось, что они будут участвовать прежде всего в делах городских и районных органов власти — изначально не предусматривалось выделение трудовых коллективов на более высокий политический уровень. Однако в дальнейшем включение статьи о трудовых коллективах в главу о политической системе потребовало принятия Закона СССР «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениях, организациях», который ориентировал последние на развитие производственной демократии, выборность руководителей. При этом расчет был и на то, что в каждом коллективе есть ячейка компартии, которая может проводить правительственные решения. Однако позже, когда стали возникать различные партии, и их партийные ячейки в трудовых коллективах

стали выяснять между собой отношения, статус трудовых коллективов был нересмотрен.

Конституция СССР 1977 года содержала также много других декларативных норм, которые в принципе были направлены на дальнейшее расширение и углубление социалистической демократии и полновластия народа. Формально эти два понятия стали употребляться как синонимы, что объяснялось не только перешагиванием государственных и общественных начал в демократии, но и множеством форм участия граждан в решении задач общества и государства как лично, так и через общественные организации, трудовые коллективы, органы общественной самостоятельности населения. Произошло определенное сближение коллективных и индивидуальных прав.

По-прежнему довольно детально в Конституции СССР 1977 года была отражена роль представительных органов государственной власти. Конституция дала им новое наименование — Советы народных депутатов. Кроме того, статья 2 по-прежнему подчеркивала роль Советов как главной формы осуществления власти народа; в ней зафиксировано также, что все другие формы общественных органов подконтрольны и подотчетны Советам. То есть советская социалистическая демократия, оставаясь однопартийной, не нуждалась в парламентаризме и серьезном продвижении по пути разделения властей, профессионализации депутатской деятельности и контроля за исполнителем власти.

Особая роль Советов обусловила включение в Конституцию специального четвертого раздела — «Советы народных депутатов и порядок их избрания». В этом разделе была закреплена вся система Советов, увеличен с 4 до 5 лет срок полномочий верхних и с 2 до 2,5 лет — местных Советов, а также предусмотрено руководство Советов непосредственно и через создаваемые ими органы всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принятие ими решений, обеспечение их исполнения, осуществление контроля за проведением решений в жизнь, закреплены принципы деятельности Советов.

Новшеством явилось и включение в Конституцию специальной главы о народном депутате, основой для ее создания явился Закон СССР 1972 года о статусе народных депутатов в СССР.

Еще одна претензия Конституции СССР 1977 года состояла в попытке обосновать индивидуальный статус личности. Как мы уже отмечали, это был определенный шаг в сторону признания наряду с коллективными правами (Советов, профсоюзов, колхозов) индивидуальных прав личности. Однако введение понятия статуса личности, на наш взгляд, послужило причиной ослабления ответственности государства перед гражданами, сократило возможности граждан требовать от государства должного отношения к себе, а государство, напротив, стало дополнительную возможность требовать от гражданина еще

большого учета его (государства) интересов и потребностей. Как следствие, в Конституции был закреплён широкий круг не только прав и свобод, но и обязанностей граждан СССР.

Далее, хотя формально в Конституции был зафиксирован принцип законности (ст. 4) как один из принципов работы всех элементов политической системы общества, появилась и статья 57, в которой говорилось, что «уважение личности, охрана прав и свобод граждан — обязанность всех государственных органов, общественных организаций и должностных лиц».

К сожалению, многие из этих, вне всякого сомнения, позитивных конституционных новаций так и остались декларацией, потому что в последующем не были созданы правовые механизмы их реализации. Это касалось не только отдельных прав и свобод, но и самого политического режима, реформировать который одним провозглашением конституционных принципов было невозможно. Тем не менее с принятием Конституции СССР 1977 года все-таки произошла активизация если не политической, то научной дискуссии о политической системе развитого социализма. Одним из первых в нашей стране данной категорией стал пользоваться Ф. М. Бурлацкий⁷⁰. Указанная категория достаточно быстро вошла в научный оборот в нашей стране. Уже в начале 1970-х годов ее разрабатывают такие ученые, как Б. Н. Топорнин⁷¹, Ю. А. Тихомиров⁷², Н. Н. Разумович⁷³ и др. Однако надо сразу же отметить, что в отечественной науке понятие «политическая система» изначально употреблялось для характеристики развития социалистического общества и государства. На Западе понятие данной категории было вызвано внедрением в политические исследования системного подхода и использованием научных разработок для оптимизации взаимоотношений общества и институтов власти. В нашей же стране заимствованный термин «политическая система» служил исключительно для обоснования и усиления влияния партии и государства.

Политическая система общества в этот период рассматривалась как узкая совокупность традиционных элементов (государство, профсоюзы, другие массовые общественные организации) при руководящей роли КПСС. Соответственно, введение этой категории в политический и правовой оборот было призвано лишь подкрепить вывод о перерастании государства диктатуры пролетари-

⁷⁰ См.: Бурлацкий Ф. М. Ленин. Государство. Политика. М., 1970; Бурлацкий Ф. М., Галкин А. А. Социология. Политика. Международные отношения. М., 1974.

⁷¹ См.: Топорнин Б. Н. Политическая система социализма. М., 1972.
⁷² См.: Тихомиров Ю. А. Социализм и политическая власть // Советское государство и право. 1974. № 5. С. 11–19.

⁷³ См.: Разумович Н. Н. Политическая организация и политическая система общества // Советское государство и право. 1975. № 1. С. 105–109.

ата в общественное государство, обосновать расширение его социальной и политической основы и в конечном итоге обновить сталинский тезис об усилении роли государства по мере продвижения к социализму. Такая государственнo-бюрократическая интерпретация понятия политической системы разительным образом отличалась от тогдашних западных образцов организации публичной власти. Она не выдерживала и серьезной конкуренции с конституционными нарботками Н.И. Бухарина, которые были сделаны еще 40 лет назад и обосновали необходимость развития в обществе горизонтальных экономических, социальных связей, автономных от государства институтов и объединений, созданных гражданами для защиты своих интересов.

Таким образом, Конституция СССР 1977 года стала еще одним закономерным этапом на пути дальнейшего отосударствления политической системы общества. Все элементы последней были по-прежнему подчинены партийно-бюрократическому режиму управления страной, сложившемуся еще во времена Сталина. Система социализма, как и прежде, базировалась не на горизонтальных гражданских отношениях, а на гиперпрофирированных вертикальных связях, обеспечивающих тотальный государственный контроль за общественной и личной жизнью граждан.

В части регулирования избирательных прав Конституция 1977 года закрепила уже известные принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Но она содержала и ряд новых моментов: снижение возраста пассивного избирательного права во все Советы до 18 лет (ранее для верховных Советов республик — 21 год), в Верховный Совет СССР — до 21 года (до этого 23 года); право граждан и общественных организаций активно участвовать в подготовке и проведении выборов; возможность избрания гражданина, как правило, не более чем в два Совета; отнесение расхолов по выборам на счет государства; включение в Конституцию по итогам всенародного обсуждения статьи о наказах избирателей.

Конституция СССР первоначально предоставляла право выдвижения кандидатов в депутаты организациям Коммунистической партии, профессиональным союзам, ВЛКСМ, кооперативным и другим общественным организациям, трудовым коллективам, а также собраниям военнослужащих по воинским частям. Появление среди субъектов выдвижения трудовых коллективов явилось частью общей тенденции повышения роли трудовых коллективов в политической жизни страны. Вместе с тем прежняя практика выдвижения кандидатов по производственному принципу и их избрания по территориальному, а также «выборам без выбора» продолжала сохраняться. Гражданин не мог, как правило, быть избран более чем в два Совета народных депутатов (в более поздней редакции Основного закона эта норма звучала более категорично — гражданин не мог быть одновременно депутатом более чем двух Советов).

Конституция впервые продекларировала также принцип свободных выборов, зафиксировав, что гражданам и общественным организациям гарантируется свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, а также право проводить агитацию на собраниях, в печати, по телевидению, радио.

К числу новых конституционных конструкций в организации и проведении выборов следует отнести и принцип проведения выборов избирательными комиссиями как негосударственными органами. Возведение этого принципа на уровень конституционного было призвано подчеркнуть общественный статус избирательных комиссий и тем самым не только придать выборам большей демократизм, но и дистанцировать комиссии от влияния со стороны государственных органов или подчинения им. Однако, как показала дальнейшая законодательная практика регулирования статуса избиркомов, их общественный статус оказался фикцией. Комиссии по-прежнему были жестко централизованы, находясь под полной опекой парткомов и исполкомов Советов, и не смогли оказать сколько-нибудь серьезного влияния на де бюрократизацию избирательных процедур. Персональные составы комиссий утверждались соответствующими президиумами верховных Советов и исполнительными комитетами местных Советов. Закон не содержал каких-либо упоминаний о работе центральных избиркомов или окружных избирательных комиссий (их должностных лиц или членов комиссий) на постоянной основе. Вместе с тем предусматривалось, что председатель, его заместитель или секретарь участковой избирательной комиссии освобождаются от выполнения производственных или служебных обязанностей в период подготовки и проведения выборов на 30 календарных дней с сохранением среднего заработка по месту основной работы.

Были введены уровневое распределение компетенции между избирательными комиссиями и право на обжалование избирательными решениями (действий) нижестоящих комиссий в вышестоящие. На избирательные комиссии возлагались обязанности по осуществлению контроля за ходом подготовки и проведения выборов. Кроме того, избирательными комиссиями были представлены дополнительные полномочия, связанные с финансовым обеспечением выборов, в частности право самостоятельно распределять средства для организации и проведения выборов.

Порядок проведения выборов народных депутатов определялся законами СССР, союзных и автономных республик. Законом СССР от 6 июля 1978 года «О выборах в Верховный Совет СССР» был определен порядок выборов депутатов в Совет Союза и в Совет национальностей Верховного Совета СССР. Выборы назначались Президиумом Верховного Совета СССР. Они проводились по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства в один тур. Избранным считался кандидат в депутаты, получивший

на выборах больше половины голосов всех избирателей округа. Выборы признавались несостоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей округа.

Как уже отмечалось, Конституция СССР ввела институт наказов избирателей, что свидетельствовало об императивном мандате депутата. Депутат был обязан отчитываться о своей работе и работе Совета перед избирателями, а также перед коллективами и общественными организациями, выдвинувшими его кандидатом в депутаты. Депутат, не оправдавший доверия избирателей, мог быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке. В развитие этих положений Конституции был принят Закон «О порядке отзыва народного депутата СССР»⁷⁴.

Закрепленная советской Конституцией 1977 года политическая система, система представительных органов власти, а также порядок выборов и избирательная система просуществовали в неизменном виде более десяти лет, войдя в историю как период застоя общественной и государственной жизни. Этому прежде всего способствовала практика монополизации КПСС принятия всех важнейших решений. Брежневская Конституция 1977 года являлась логичным продолжением сталинской концепции усиления роли государства на этапе развитого социализма. В качестве дополнительных аргументов в пользу усиления роли государства стали приводиться доказательства того, что граждане не могут непосредственно и целиком взять на себя выполнение многообразных функций государства в силу ряда объективных факторов: низкого уровня жизни, слабой сознательности, продолжительности рабочего дня. В то же время отрицалась внешняя необходимость профессионализации депутатовской деятельности, возможности контроля населения в лице представительных органов власти за деятельностью исполнительных структур, срощившихся с партийным аппаратом. Иными словами, цинично доказывалась необходимость закрепления особой разновидности партийно-чиновничьевого труда и партийной касты чиновников со всеми их льготами и привилегиями — это и стало застойным прочтением марксистско-ленинского учения о государстве. В то же время в обществе нарастал системный кризис. Партия и государственная бюрократия в лице единой административно-командной системы стали откровенно тормозить развитие общественных инициатив, подавлять самостоятельность граждан. Руководство партии, достигшее преклонного возраста, не признавало изменений в обществе, занимаясь теоретизированием и обособованием возрастания своей собственной руководящей роли. В обществе появлялась напряженность, все более явными становились признаки отторжения государственности, построенной на монополии одной партии.

⁷⁴ См.: Иванченко А. В. Законодательство об отзыве депутатов (состояние и перспектива) // Советское государство и право. 1991. № 10. С. 30–38.

3.2. Перестройка и альтернативные выборы

Период конституционных реформ российской государственности и народодовластия 1988–1991 годов вошел в историю под названием «перестройка». Начало этому периоду было положено избранием на пост Генерального секретаря ЦК КПСС в марте 1985 года М. С. Горбачева. Уже в апреле им была обнародована программа преобразований общественной и политической жизни в стране.

С точки зрения хронологии первые попытки переосмысления понятия «социализм» были предприняты еще Ю. В. Андроповым, в частности, новые взгляды были изложены им в работе «Учение Карла Маркса и некоторые вопросы социалистического строительства в СССР»⁷⁵. Задаваясь риторическим вопросом «Что же такое социализм?», автор не отвечает на него, а назидательно утверждает: «Правильно поступает сегодня тот, кто обращается за ответом, прежде всего, к трудам Маркса, Энгельса, Ленина. Однако нельзя уже ограничиваться только этим. Ныне понятие «социализм» не может раскрываться иначе, как с учетом богатейшего практического опыта народов Советского Союза, других братских стран. Этот опыт показывает, сколь непросты многие проблемы, встающие на пути социалистического создания. Но он свидетельствует и о том, что лишь социализму под силу решение самых сложных вопросов общественного бытия».

Дальнейший ход мыслей Ю. В. Андропова не оставляет сомнений в том, что он видит будущее социализма прежде всего в усилении роли государства в экономике. Что же касается совершенствования политических отношений, то их суть он сводит к борьбе с так называемыми неантагонистическими противоречиями в политике. А социалистическая демократия состоит в том, что «она есть и всегда будет демократией, гарантирующей самые широкие права и защищающей интересы трудящихся, готовой призывать к порядку тех, кто поднимает руку на социалистические завоевания народа».

М. С. Горбачев в отличие от Ю. В. Андропова основной акцент своей реформаторской деятельности перенес из области экономики на сферу политических отношений и совершенствования внутрипартийной демократии. Основой преобразований согласно позиции Горбачева, выказанной им в докладе на январском 1987 года пленуме ЦК КПСС, должны были стать демократизация всех сторон жизни общества, гласность, реформирование политических институтов страны⁷⁶.

Формальный старт перестройке государственной и общественной жизни, развитию институтов демократии и народодовластия дали решения XXVII съез-

⁷⁵ См.: Андропов Ю. В. Учение Карла Маркса и некоторые вопросы социалистического строительства в СССР. М., 1983.

⁷⁶ См.: Материалы январского 1987 года пленума ЦК КПСС. М.: Политиздат, 1987.

да КПСС и XIX Всесоюзной конференции КПСС. Именно на их основе Верховный Совет СССР Законом от 1 декабря 1988 года внес ряд существенных изменений в Конституцию СССР 1977 года. Суть их сводилась не только к созданию новой системы органов государственной власти, но и к существенной корректировке избирательной системы, фактически допускавшей альтернативные выборы. Для апробации альтернативности в 1987 году на выборах в местные Советы народных депутатов был проведен эксперимент по созданию многомандатных округов, в ходе которого под контролем местных парткомов граждане страны впервые получили возможность ограниченного выбора между несколькими кандидатами.

Инициативный руководство партии процесс демократизации внутрипартийной и общественной жизни был обусловлен все более явным кризисом самой партии и, как следствие, усиливающимся давлением общественности. Поэтому перестройка изначально мыслилась как способ улучшения работы самой партии при сохранении за ней статуса правящей. С этой целью перекраивалась система представительной власти, вводились принципы альтернативности и элементы советского парламентаризма. Единую систему представительных органов государственной власти по стране стали составлять Съезды народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР, съезды народных депутатов и верховные Советы союзных и автономных республик, Советы народных депутатов автономных областей, автономных округов, краевые, областные и другие административно-территориальные единицы.

Высшим органом государственной власти СССР являлся Съезд народных депутатов СССР, который состоял из 2250 депутатов: 750 депутатов избирались от территориальных избирательных округов с равной численностью избирателей: 750 — от национально-территориальных избирательных округов по следующим нормам: 32 депутата от каждой союзной республики, 11 депутатов от каждой автономной республики, 5 депутатов от каждой автономной области и один депутат от каждого автономного округа. 750 депутатов избирались от общесоюзных общественных организаций по нормам, установленным Законом о выборах народных депутатов СССР.

Верховный Совет СССР объявлялся постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным (позднее — законодательным и контрольным) органом государственной власти. Он избирался тайным голосованием из числа народных депутатов СССР Съездом народных депутатов СССР и был ему подотчетен. Верховный Совет по-прежнему состоял из двух равноправных палат: Совета Союза и Совета национальностей, равных по своему численному составу.

Палаты избирались на Съезде народных депутатов СССР общим голосованием депутатов. Совет Союза избирался из числа депутатов от территориаль-

ных избирательных округов и депутатов от общественных организаций с учетом численности избирателей в союзной республике или регионе. Совет национальностей избирался из числа депутатов от национально-территориальных избирательных округов и народных депутатов от общественных организаций по нормам: 11 депутатов от каждой союзной республики, 4 депутата от каждой автономной республики, 2 депутата от каждой автономной области и один депутат от каждого автономного округа. Съезд ежегодно должен был обновлять по одной пятой части состава палат.

Внимательное прочтение и сравнительный анализ опосредованного порядка формирования Верховного Совета Съездом народных депутатов показывает, что такие же нормы представительства и количество национально-территориальных и территориальных округов были установлены Конституциями СССР 1936 и 1977 годов. Это в известной мере позволяет утверждать, что как в 1977, так и в 1988 году предполагалось сохранить сталинскую модель организации государства с опорой на партийно-государственную бюрократию при сохранении правящего положения Коммунистической партии. Реформаторы изначально не планировали отказываться и от социалистических идей, на первых порах речь шла о строительстве в СССР демократического социализма. Поэтому в качестве одной из тактических задач ставилась задача преобразования Советов в новые представительные учреждения с элементами парламентской демократии. Именно с этой целью предрекалась ротация состава Верховного Совета, а посредством выборов большого числа депутатов предполагалось достичь вовлеченности масс в текущую работу представительных органов на общегосударственном, республиканском и местных уровнях. Однако сразу же бросается в глаза несогласованность полномочий и разный порядок формирования Съезда народных депутатов и Верховного Совета. При этом Верховный Совет, хотя и приобрел больший объем полномочий, ряд из них не мог осуществлять без участия Съезда.

Мы отмечаем эту непоследовательность вовсе не для того, чтобы подчеркнуть неработоспособность съездовской конструкции. Изначально было ясно, что она создавалась не для работы, а лишь для сохранения доминирующего положения партии. Однако сам подход к решению этой задачи показывает, что партия и ее лидеры, заявляя о реформах, имели в запасе лишь лозунг о перестройке и практически полное отсутствие теоретических наработок в области народовластия. Многомиллионная страна и союзная государственность оказались заложниками узкой группы партийных и государственных чиновников, по своему усмотрению и наитию занявшихся реформированием общества и государства. Между тем стране после нескольких десятилетий сталинской диктатуры, короткой оттепели и нового застоя требовалось решать задачу не просто обновления партийной жизни, а куда более сложную — модернизации союзной государственности, кризис которой был очевиден.

Однако как раз эти вопросы были отодвинуты на второй план. Молодое партийное руководство стало высказывать отношения со старыми партияцами, которым чертовски хотелось работать. Началась борьба внутри КПСС за отдачу партийными должностями. Именно по этой причине остались тогда без рассмотрения и обсуждения концептуальные предложения по учреждению поста всенародно избираемого Президента Союза ССР. По мнению инициаторов данного предложения, советская организация власти при утрате объединяющего ресурса КПСС уже исчерпала свой запас прочности. Предлагавшаяся ей взамен двухзвенная конструкция (Съезд народных депутатов — Верховный Совет) только расщепляла и без того слабую концентрацию исполнительной власти и, следовательно, не могла гарантировать сохранения союзной государственности. Альтернативой такой конструкции могла бы стать президентско-парламентская республика с избираемым непосредственно населением президентом и сильным двухпалатным многопартийным парламентом. Такие предложения рассматривались еще в 1988 году, когда они могли способствовать сохранению союзной государственности, однако к ним вернулись лишь спустя год, когда процесс дезинтеграции Союза ССР уже принял необратимый характер.

Вместо обновления и легитимации союзной государственности партия была занята обоснованием такой, по ее меркам, демократической новации, как избрание части депутатов Съезда от общественных организаций. Объективно это избрание не создавало никаких дополнительных гарантий укрепления союзной государственности и тем более расширения демократии. Практика выборов депутатов от общественных организаций противоречила основным принципам избирательной системы, и прежде всего принципу равенства избирательных прав граждан. При таком подходе один и тот же человек приобретал возможность быть выдвинутым как член КПСС, профсоюза, Союза композиторов, работник кооператива, член женского комитета и т. д., в то время как гражданин, не состоявший ни в одной из названных общественных организаций, имел только одно право — быть выдвинутым по месту работы (учебы) или жительства. На самом деле данная новация имела характер суррога внутрипартийной акции, призванной максимально нейтрализовать появление альтернативных кандидатов и напрямую делегировать на Съезд народных депутатов как представителей от КПСС, так и верных им союзников в лице профсоюзов, комсомола и других общественных структур. Вовсе не случайно на январском (1989 г.) пленуме ЦК КПСС партия проиллюстрировала последний образец безальтернативности, выдвинув на 100 депутатских мест ровно 100 кандидатов.

Следует признать, что проведенная конституционная реформа позволила КПСС сохранить свои правящие позиции на Съезде и в Верховном Совете.

Однако цель эта была достигнута на очень короткое время ценой развала союзной государственности и окончательной дискредитации доктрины Советов. Кстати, это хорошо понимали сами инициаторы конституционных поправок, преумолив отказ от соединения в Советах законодательных, контрольных и исполнительных полномочий и согласившись с переходом к частичному разделению властей и атрибутам парламентаризма. В конституционных поправках предусматривалось, что лица, входящие в состав Совета министров СССР, советов министров союзных и автономных республик, исполнительных комитетов Советов народных депутатов, за исключением председателей этих органов, руководители ведомств, отделов и управлений исполнительных комитетов местных Советов, судьи и государственные арбитры не могли быть депутатами в Совете, которым они назначались или избирались. Конституция Российской Федерации в своей поздней редакции значительно расширила этот перечень и еще более ограничила возможность совмещения депутатской и иной деятельности. Так, по ее нормам Председатель Совета министров Российской Федерации, его первые заместители, заместители, министры, председатели государственных комитетов Российской Федерации, другие члены правительства, а также их заместители не могли быть одновременно народными депутатами Российской Федерации. Это был определенный шаг к формированию профессионального парламента и разделению законодательной и исполнительной ветвей власти. Чуть позже было оформлено и право Верховного Совета выразить недоверие правительству.

Расчет партийного руководства на сохранение монополии власти и слаженную модель взаимоотношений Съезда и Верховного Совета сразу же не оправдалась. Уже на первом Съезде народных депутатов СССР академик А. Д. Сахаров изложил позицию ряда депутатов о полномочии Съезда и невозможности передачи полномочий от Съезда Верховному Совету. Многие депутаты не хотели, чтобы их деятельность на Съезде свелась к выборам в Верховный Совет, ведь депутаты избирали для участия в законодательной работе, а не просто как выборщиков. Однако и Съезд ввиду большой численности депутатов и слабой политической структурированности был малоработоспособным органом. В то же время депутаты, заседавшие в Верховном Совете, пребывали в некоторой неуверенности, так как раз в год должны были проходить переборы в этот постоянно действующий орган и их могли не переизбрать на новый срок просто в силу необходимости ротации членов в Верховном Совете. Следует отметить, что, несмотря на неадекватность самой конструкции, и Съезд, и Верховный Совет все же активно занимались законодательной деятельностью, а также выполняли другие функции. Тем не менее Съезд народных депутатов и Верховный Совет СССР не просуществовали положенных им по Конституции пяти лет. Они прекратили свою деятельность практически

вместе с исчезновением Советского Союза в конце 1991 года, так и не сумев укрепить союзную государственность.

Введение Съезда народных депутатов часто связывают с попыткой возвращения к советскому опыту первых лет Советской власти. Но на деле появившаяся в конце 1980-х годов конструкция лишь очень отдаленно и поверхностно напоминала взаимоотношения съезда Советов и его исполнительного комитета. Мы уже разбирали преимущества формы правления первых лет Советской власти, и совершенно очевидно, что нововведения конца 80-х не предлагали ни децентрализации власти, ни предварительного обсуждения общесоударственных вопросов в низовых Советах перед вынесением их на рассмотрение Съезда, ни делегирования депутатов местных Советов на съезды. Другими словами, конструкция конца 80-х годов по своей сути существенно отличалась от конструкции первых лет Советской власти. Был введен Съезд депутатов, а не съезд Советов. Делегаты съездов Советов, не избранные в исполнительный комитет, возвращались на работу в свои Советы. Народные же депутаты, не избранные в Верховный Совет, оставались как бы не у дел в качестве народных избранников.

К числу запоздалых и неудачных попыток хоть как-то повлиять на все более усложняющийся процесс дезинтеграции союзной государственности следует отнести и учреждение Законом СССР от 14 марта 1990 года поста Президента Союза ССР. Эта попытка была предпринята уже после того, как стало ясно, что двухчленная конструкция Съезд — Верховный совет, созданная исключительно для сохранения правящего положения КПСС, не справляется со своим предназначением. Согласно очередным изменениям Конституции СССР Президент СССР объявлялся главой советского государства. Президентом мог быть избран гражданин СССР не моложе 35 и не старше 65 лет. Президент должен был избираться гражданами СССР на основе всеобщего равноправия и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Число кандидатов на пост президента не ограничивалось. Выборы должны были считаться действительными, если в них приняло участие не менее 50% избирателей. Избранным считался кандидат, получивший больше половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании в целом по СССР и в большинстве союзных республик. Порядок всенародных выборов президента должен был определяться Законом СССР. Однако такой закон так и не был принят, более того, избрание первого Президента СССР предусматривалось на Съезде народных депутатов СССР. Кандидатов на пост президента на этих выборах могли выдвигать общественные организации в лице их общесоюзных органов, Верховный Совет СССР, каждая из его палат, группы народных депутатов СССР числом не менее 100 человек и союзные республики в лице их высших органов государственной власти. Избранным считался кан-

дидат, получивший больше половины голосов от общего числа народных депутатов СССР.

15 марта 1990 года в результате выборов на Съезде народных депутатов СССР Президентом СССР стал М.С. Горбачев, явившийся одновременно Генеральным секретарем ЦК КПСС. Таким образом, процедура учреждения и выборов первого главы союзного государства не предусматривала ни проведения референдума по этому вопросу, ни всенародного избрания президента. Как следствие, избранный Съездом Президент СССР не получил так необходимой ему народной поддержки, а также независимости от аппаратного влияния ЦК КПСС. Это и сыграло решающую роль в том, что он не смог проводить самостоятельную политику, хотя формально объем его полномочий был достаточно обширен. Президент объявлялся гарантом соблюдения прав и свобод граждан, Конституции и законов СССР. Он уполномочивался принимать меры по охране суверенитета СССР и союзных республик, безопасности и территориальной целостности страны, по реализации принципов национального-государственного устроения. Президент был призван обеспечивать взаимодействие высших органов государственной власти и управления СССР. Хотя президент и не назначал руководителей правительства и других союзных органов, он представлял их кандидатуры сначала Верховному Совету СССР для назначения, а затем — для утверждения — Съезду народных депутатов СССР. Членов Правительства СССР он назначал и освобождал от должности по согласованию с председателем Совета министров с последующим представлением на утверждение Верховного Совета.

Президент обладал правом законодательной инициативы; он имел право вето, которое могло быть преодолено Верховным Советом СССР большинством в две трети голосов в каждой из палат. При разногласиях между Советом Союза и Советом национальностей Верховного Совета СССР президент мог подключиться к поиску приемлемого решения; если же согласие не достигалось и создавалась угроза нормальной деятельности высших органов СССР, он мог предложить Съезду избрать Верховный Совет в новом составе.

С учреждением поста Президента СССР в Конституции СССР предусматривалось создание ряда органов под его руководством. Это Совет Федерации, состоящий из высших государственных должностных лиц союзных республик; Президентский совет, задачей которого была разработка мер по реализации основных направлений внутренней и внешней политики СССР, обеспечению безопасности страны. Вносились соответствующие коррективы в полномочия других государственных органов, например предусматривалась возможность обращения президента в Комитет конституционного надзора СССР, в том числе и для оценки актов союзных республик, и, в свою очередь, право Комитета давать оценку актов Президента СССР.

Конструкция взаимоотношений Президента СССР, Съезда народных депутатов СССР, Верховного Совета и правительства страны в целом была достаточно сбалансированной с точки зрения разграничения полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти. По крайней мере, речь не шла о каких-то суперпрезидентских полномочиях, подавляющих представительную власть. Однако в этой конструкции был главный дефект: она по-прежнему предполагала сохранение роли КПСС как гаранта союзной государственности, чего уже давно не было в реальности.

В марте 1990 года на Съезде народных депутатов СССР из текста Конституции СССР было исключено упоминание о руководящей роли КПСС. Статья 6 Конституции СССР говорила о том, что «Коммунистическая партия Советского Союза, другие политические партии, а также профсоюзные, молодежные, иные общественные организации и массовые движения через своих представителей, избранных в Советы народных депутатов, и в других формах участвуют в выработке политики Советского государства, в управлении государством и общественными делами». Уже этим решением однопартийности как конституционному принципу формально был положен конец, плюрализм и многопартийность поднимались на конституционный уровень.

Более того, в статье 51 Конституции, посвященной праву граждан на объединение, которая также получила новую редакцию, говорилось, «что граждане СССР имеют право объединяться в политические партии, общественные организации, участвовать в массовых движениях, которые способствуют развитию политической активности и самостоятельности, удовлетворению их многообразных интересов». При этом, подчеркнем, новый конституционный принцип многопартийности только провозглашался. Как показала практика, его реализация столкнулась с множеством трудностей, в том числе с прямым противодействием структур КПСС, государственных органов. Кроме того, деятельность новых субъектов политической жизни еще не была законодательно подкреплена. Они действовали во многом неформально и преимущественно с яркой выраженной антикоммунистической направленностью. Все это явно не способствовало утверждению реальной многопартийности и преодоления всевластия Коммунистической партии.

Слабая проработанность конструкции, включавшей Съезд народных депутатов и Верховный Совет, привела к тому, что далеко не все союзные республики последовали общесоюзному примеру. Однако Российская Федерация ему последовала. Как следствие, в 1989 году в Конституцию России были внесены соответствующие поправки, и весной 1990 года состоялись выборы народных депутатов РСФСР. В отличие от всесоюзного Верховного Совета, который в Конституции назывался самостоятельным органом, хотя и формировался Съездом, Верховный Совет России согласно Конституции РСФСР

считался органом Съезда народных депутатов. Российский Съезд численно был меньше общесоюзного, в него входили 1068 депутатов. Не было предусмотрено в России и специальных выборов части депутатов от общественных организаций. В 1990 году Верховный Совет России наконец стал двухпалатным, что отвечало признанной уже на протяжении ряда десятилетий федеративной форме государственного устройства РСФСР. Естественно, учитывался предыдущий советский опыт, палаты Верховного Совета — Совет Республики и Совет национальностей были провозглашены равноправными, и для них была установлена равная численность входивших в них членов.

Уже тогда был сделан шаг к признанию субъектами РСФСР не только национально-территориальных образований, но и территориальных единиц. Это нашло отражение в составе Совета национальностей. В него входили по 3 депутата от каждой из 16 республик, по одному от каждой из 5 автономных областей (в 1991 году 4 из них приобрели статус республик) и 10 автономных округов (всего 63 депутата), а также 63 депутата от края, областей, городов Москвы и Ленинграда. Совет Республики состоял из того же числа депутатов, что и Совет национальностей, т.е. из 126 депутатов. В каждой из палат Верховного Совета были созданы постоянные комиссии, а кроме того, создавались постоянные комитеты Верховного Совета, в которые входили депутаты из обеих палат. Это было новшество, свидетельствующее о появлении у Верховного Совета РСФСР черт, характерных для парламента федеративного государства. Ранее в нашей стране такие межпалатные органы не образовывались. Каждая из палат избирала своего председателя и его заместителей. Решения Верховного Совета принимались как на раздельных, так и на совместных заседаниях палат. Съезд народных депутатов и Верховный Совет России действовали весьма активно на протяжении более чем трех лет, зачастую достаточно профессионально отстаивая свои полномочия во взаимоотношениях с исполнительной властью.

В рассматриваемый период гораздо более серьезные демократические новации были предприняты в области законодательства о выборах и референдумах. Впервые за многие годы предусматривалось проведение самостоятельных выборов с возможностью выдвижения нескольких кандидатов в депутаты на один мандат. Для того чтобы сломать устоявшуюся десятилетиями практику безальтернативных выборов, которые, по сути, представляли собой лишь процедуру единогласной поддержки населением монополии КПСС, в Конституции СССР специально оговаривалось, что число кандидатов в депутаты не ограничивается, в избирательные бюллетени может быть включено любое число кандидатов. При разработке проекта Закона «О выборах народных депутатов СССР» были даже предложения об обязательности выдвижения нескольких кандидатов, а также о том, что, если по округу

окажется один кандидат, в бюллетене обязательно должны стоять слова «за» и «против» — чтобы избиратель все равно сделал выбор. Однако такого рода предложения были отвергнуты. И тем не менее на состоявшихся весной 1989 года союзных выборах составительностью все-таки получила — на 1500 мест по территориальным и национально-территориальным избирательным округам был выдвинут 7531 кандидат, т. е. в среднем 5 на один мандат. Несмотря на то что более чем в 300 округах было выдвинуто всего по одному кандидату, общей тенденцией данного периода стала реальная составительность кандидатов, и, хотя она по-прежнему управлялась и даже сдерживалась, выборы стали намного демократичнее.

Для понимания внутренних механизмов организации выборов следует сказать и об изменении правового статуса избирательных комиссий. Прежде все-го, система избирательных комиссий получила своеобразное организационно-правовое развитие в направлении образования как территориальных и национально-территориальных избирательных комиссий, так и избирательных комиссий общественных организаций. В соответствии с Законом СССР «О выборах народных депутатов СССР» для проведения выборов образовывались Центральная избирательная комиссия по выборам народных депутатов СССР (образовывалась она Верховным Советом СССР в составе председателя, двух его заместителей, секретаря и 31 члена комиссии со сроком полномочий в пять лет). Впервые предусматривалось создание общесоюзными органами общественных организаций избирательных комиссий по выборам народных депутатов СССР от общественных организаций, которые регистрировали выдвинутых кандидатов в депутаты, обеспечивали организацию голосования и устанавливали результаты выборов. Также создавались окружные избирательные комиссии, образуемые в каждом территориальном и национально-территориальном избирательном округе соответствующими Советами народных депутатов.

Важно подчеркнуть, что в число полномочий избирательных комиссий входило также странное с позиций сегодняшнего дня полномочие, как организации выдвижения кандидатов. Дело в том, что комиссиям предстояло организовывать альтернативные выборы, и, если по округу выдвигалось более двух кандидатов, избирательные комиссии создавали окружные предвыборные собрания, на которых и принимались решения о регистрации кандидатов или об отказе в этом. Таким образом, с одной стороны, вроде бы создавались организационные условия для обеспечения альтернативности выборов, а с другой — комиссии, окружные предвыборные собрания становились фильтрами, сдерживающими альтернативность. При этом закон содержал противоречивые нормы, касающиеся полномочия комиссии. О постоянном характере их работы говорило то, что комиссия обеспечивала организацию проведения повтор-

ного голосования и повторных выборов, выборов депутата вместо выбывшего, а также решение вопросов, связанных с отзывом депутата. Вместе с тем указывалось, что в случае проведения выборов народных депутатов СССР вместо выбывших окружная избирательная комиссия формируется за 50 дней до дня выборов, тем самым ставился под сомнение статус комиссии, созданных ранее.

В ходе организации альтернативных выборов народных депутатов СССР 1989 года и выборов в РСФСР 1990 года избирательным комиссиям потребовалось решить ряд проблем, ранее не встававших перед ними. Поскольку применялась мажоритарная избирательная система абсолютного большинства поспе первого тура выборов, часть мандатов объективно оказалась свободной, так как по ряду избирательных округов баллотировалось не более двух кандидатов, и если ни один из них не набирал необходимого числа голосов избирателей, то в этих округах должны были проводиться повторные выборы. Однако при проведении повторных выборов в вакантных округах баллотировалось до 20 кандидатов. Такая альтернативность выборов вызвала желание избирательных комиссий сократить число претендентов, чтобы выборы все-таки состоялись и выявили победителя. Как следствие, большинство конфликтов избирательных комиссий с участниками избирательной кампании было связано с отказом окружных предвыборных собраний (по различным причинам) регистрировать новых кандидатов, особенно тех из них, кто не проживал или не работал на территории избирательного округа (в этом случае сказалась нечеткость законодательных формулировок, когда оговорка «как правило» позволяла окружным избирательным комиссиям принимать по одностороннему вопросу прямо противоположные решения).

Законом РСФСР «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» также было установлено новое правило, согласно которому выборы должны были проводиться по одномандатным и многомандатным избирательным округам, при этом по решению соответствующих Советов выборы по многомандатным избирательным округам могли проводиться на уровне городских, районных (в городах), поселковых и сельских Советов. Практика реализации нового избирательного законодательства на местном уровне также породила трудности в работе избирательных комиссий.

Тем не менее в тот период, несмотря на отмеченные недостатки, в целом происходило заметное обогащение функций избирательных комиссий. В частности, в связи с развитием непосредственных форм осуществления народо-властия у избирательных комиссий возникли дополнительные обязанности по организации и проведению всесоюзного и российского референдумов. Появились у них и такие полномочия, как проверка правильности заполнения подписных листов в поддержку инициативы о назначении референдума. В соот-

ветствии с законом инициатива проведения референдума принадлежала гражданам СССР при условии образования ими инициативной группы и сбора подписей не менее двух миллионов граждан, обладающих правом участвовать в референдуме. При этом Центральная комиссия референдума была обязана проверить соблюдение инициативной группой процедуры сбора подписей и занести результаты сбора подписей в итоговый протокол, после чего направить документы в Верховный Совет СССР. Окончательное право проверки достоверности подписей граждан было предоставлено исполкомам соответствующих Советов народных депутатов. При этом законодатель оставил открытым вопрос о том, какие действия могла предпринимать Центральная комиссия референдума в случае обнаружения ею в подписных листах недостоверных подписей избирателей. Российский закон в отличие от союзного не отнес к полномочиям Центральной комиссии референдума совершение каких-либо действий, связанных с проверкой подписных листов референдума. Данное полномочие принадлежало Президиуму Верховного Совета РСФСР.

Мы не случайно обращаем внимание на эти компетенционные и процедурные противоречия, так как период 1991–1993 годов характеризовался неоднократными попытками органов государственной власти выносить весьма противоречивые вопросы на всенародные голосования. Так, на 11 апреля 1993 года было назначено проведение всероссийского референдума по основным положениям новой Конституции (Основного закона) Российской Федерации затем референдум был отменен. 29 марта 1993 года Съезд народных депутатов Российской Федерации объявил об очередном референдуме одновременно по четырем достаточно спорным с правовой точки зрения вопросам и сразу же возложил полномочия по его проведению на Центральную избирательную комиссию по выборам народных депутатов Российской Федерации. Однако в развитие этого решения не были обеспечены ни правовые, ни институциональные гарантии. В результате избиратели зачастую выдвинулись в избирательные комиссии. В результате избиратели зачастую выдвинулись в избирательные комиссии. Это крайне затруднило работу избирательных комиссий, так как они формировались законодательными органами государственной власти и отчитывались только перед ними. При этом закон не устанавливал должных правовых и иных гарантий независимого статуса избирательных комиссий, хотя постоянное пополнение законодательства нормами, расширяющими участие граждан Российской Федерации в управлении государством, настоятельно требовало этого. Более того, увеличение объема задач, стоящих перед избирательными комиссиями, поставило на повестку дня вопрос о необходимости осуществления деятельности избирательных комиссий (по крайней мере, верхних звеньев системы избирательных комиссий) на постоянной основе.

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать общий вывод о том, что основные принципы формирования избирательной системы, а также система органов, организующих проведение выборов и контролирующая их ход, стали активно оформляться только начиная с конца 1980-х годов и сложились лишь в течение двух последних десятилетий. Характерной чертой данного этапа исторического развития системы народовластия и механизмов их правового ретулирования является то, что система избирательных комиссий стала претендовать на выполнение ряда важнейших государственных и общественных функций, которых до этого вовсе не было в российском обществе и государстве.

Вместе с тем новое законодательство об альтернативных выборах сохраняло в себе многие элементы старой системы (институт наказов избирателей, право отзыва депутата избирателями). Трудовой коллектив, собравшие избиратели по месту жительства или общественная организация, выдвинувшие кандидата, имели право в любое время до выборов отменить свое решение о выдвижении кандидата.

К другим демократическим процедурам следует отнести право кандидатов участвовать в избирательной кампании с момента их выдвижения на равных основаниях с другими претендентами. Принцип равенства формально распространялся и на предвыборную агитацию, организацией встреч кандидатов с избирателями, выступления кандидатов в печати, по телевидению и радио. Однако детальной регламентации этих процедур не было.

В избирательном законодательстве также была впервые установлена ответственность зарегистрированного кандидата за нарушение им требований закона. Вначале он получал предупреждение соответствующей окружной избирательной комиссии, а при повторном нарушении Центральной избирательной комиссии по представлению окружной имела право отменить решение о регистрации данного кандидата, проинформировав об этом население соответствующего избирательного округа.

Таким образом, был сделан серьезный практический шаг в закреплении в отечественном законодательстве института конкурентных выборов, которые в этот период представляли собой скорее механизм дополнительных гарантий для участия в выборах так называемых независимых кандидатов. Говорить о том, что принципы конкурентности, самостоятельности распространялись на всю политическую систему общества в целом, в том числе на новы партии, избирательные блоки, пока не приходится. Однако и эти подвижки существенно стимулировали процесс развития в России многопартийности.

Ведь формальное исключение из Конституции СССР положения о монополии КПСС не могло сразу освободить страну от диктата одной партии.

В дальнейшем потребовалось принять целый ряд решений, направленных на дальнейшую демократизацию политической жизни в стране. При этом гораздо более последовательными оказывались не союзные структуры власти, по-прежнему находившиеся под плотной опекой ЦК КПСС, а российские. К примеру, если из союзной Конституции были исключены лишь положения о руководящей и направляющей роли КПСС, то аналогичная статья Конституции РСФСР вообще не содержала никакого упоминания о КПСС. Все политические партии согласно Конституции РСФСР хотя бы формально ставились в равное положение перед законом.

Декларация о государственном суверенитете РСФСР, принятая I Съездом народных депутатов РСФСР, пошла еще дальше. Она провозгласила гарантии равных правовых возможностей участия в управлении государственными и общественными делами для всех граждан, политических партий, массовых движений, общественных и религиозных организаций⁷⁷. Декларация также впервые в российской истории установила, что разделение законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства. Как мы увидим в дальнейшем, реализовать это положение Декларации оказалось весьма непросто. Оно было подтверждено политической конъюнктуре не меньше, чем доктрина полномочия Советов, но уже в антикоммунистическом контексте.

В Постановлении I Съезда народных депутатов РСФСР «О механизме народовластия в РСФСР» вводился запрет на совмещение должности руководителя государственного органа власти и управления с любой другой должностью, в том числе в политических и общественно-политических организациях, а в принятom за основу на Съезде Декрете о власти, кроме того, устанавливалось, что «всякое противоправное вмешательство политических партий, партийно-политических органов и иных общественных организаций в деятельность государственных предприятий, учреждений и организаций должно пресекаться незамедлительно и со всей решительностью». Эти новации, конечно, имели преимущественно антикоммунистическую направленность. Речь шла о выведении самого Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета, краевых, областных и местных Советов из-под опеки аппарата исполкомов, которые, в свою очередь, находились под сильным влиянием партийной номенклатуры. В частности, председатели Советов, их заместители, начальники отделов и управлений были по совместительству и депутатами, и секретарями партийных комитетов. Хотя указанное постановление наметило тенденцию разделения функций и деятельности государственных и партийных органов в условиях зарождающейся мно-

гопартийности, однако в дальнейшем это намерение вновь было пересмотрено в угоду политической конъюнктуре.

Следующим важнейшим шагом в развитии демократии стало оформление и развитие институтов непосредственного (прямого) народовластия. Однако прежде всего надо сказать о пересмотре правовой природы российской государственности и власти. Из Конституции РСФСР были изъяты характеристики российского государства как «советского» и «социалистического». Наконец, одновременно с подтверждением положения о том, что народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу РСФСР, в Конституции было сделано важное добавление: «и непосредственно». Тем самым идея прямого народовластия народа, помимо осуществления власти через государственные органы, впервые получила свое конституционное закрепление в российском законодательстве.

На базе данного конституционного положения 16 декабря 1990 года был принят Закон «О референдуме РСФСР». Фактически одновременно на союзном уровне был принят Закон «О всенародном голосовании (референдуме СССР)». По этим двум законам уже в марте 1991 года состоялся союзный референдум по вопросу о сохранении Союза ССР и референдум РСФСР об учреждении поста Президента России. На российском референдуме голосовался вопрос: «Считаете ли Вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?» В голосовании приняло участие 75,42% зарегистрированных избирателей, из них сказали «да» — 69,85%⁷⁸. Приведенные цифры говорят не только о высокой степени готовности избирателей пользоваться новым инструментом народовластия, но и о столь же высокой легитимности решения об учреждении поста Президента РФ. Было бы большой несправедливостью умолчать о том, что и граждане Союза ССР также большинством голосов высказались за сохранение союзной государственности. Однако их воля оказалась нерезализованной.

Что же касалось результатов российского референдума, то они согласно Закону о референдуме носили обязательный характер. На их основании были внесены соответствующие изменения в Российскую Конституцию. Президент Российской Федерации стал высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в Российской Федерации. Согласно Конституции президентом мог быть избран только гражданин Российской Федерации и не моложе 35 и не старше 65 лет, обладающий избирательным правом. Президент избирается сроком на пять лет. Одно и то же лицо не могло быть президентом более двух сроков подряд. Выборы президента должны осуществляться российскими гражда-

⁷⁷ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

⁷⁸ См. подробнее: Дмитриев Ю.А., Комарова В.В. Референдум в системе народовластия. М.: Манус-крипт, 1995.

нами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В Конституции особо подчеркивалось, что никакие иные выборы или назначение на должность, а равно присвоение полномочий президента незаконны и недействительны. Одновременно с Президентом Российской Федерации предусматривалось избрание вице-президента. Кандидатуру вице-президента предлагал кандидат в президенты. Вице-президентом мог быть избран российский гражданин не моложе 35 и не старше 65 лет, обладающий избирательным правом.

Полномочия Президента РСФСР согласно указанным конституционным поправкам были достаточно широки. Он обладал правом законодательной инициативы, подписывал и обнародовал законы РСФСР, налагал на них вето, представлял не реже одного раза в год Съезду народных депутатов доклады о выполнении принятых Съездом и Верховным Советом социально-экономических и иных программ о положении в РСФСР, обращался с посланиями к народу, Съезду и Верховному Совету.

Президент руководил Советом министров — Правительством РСФСР, назначал его председателя с согласия Верховного Совета, а членов правительства назначал и освобождал от должности по представлению председателя правительства, принимал отставку правительства с согласия Верховного Совета. Президент отвечал за обеспечение государственной и общественной безопасности, возглавлял Совет Безопасности, объявлял чрезвычайное положение. Президент мог вести переговоры и подписывать договоры от имени РСФСР.

Надо признать, что, хотя конституирование поста Президента РСФСР и произошло на основе всенародного голосования, можно говорить о его опрелегированной адаптации к действующей советской системе власти при принятии поправок в Конституцию РСФСР, а также при разработке специального Закона «О Президенте РСФСР». Съезд народных депутатов и Верховный Совет смогли получить серьезные возможности влияния на президента. Например, Съезд мог потребовать от президента внесрочечного доклада (ст. 121-5, п. 3), отменить его акты (ст. 104, п. 14, ч. 3), отрешить президента от должности в случае нарушения им Конституции РСФСР, законов РСФСР, а также данной им присяги (ст. 121-8).

Вместе с тем конституирование поста президента в российскую политическую систему не сопровождалось адекватным развитием положений Конституции в части профессионализации российского парламента. Принцип полновластия Советов продолжал оказывать сдерживающее воздействие на всю структуру государственных органов РСФСР, в том числе и на формирование сильного многопартийного парламента. В Конституции РСФСР оказались закреплены противоречивые положения о том, что система государ-

венной власти Российской Федерации основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее республиками, краями, областями, городами Московской и Санкт-Петербургом, автономными областями, автономными округами и местным самоуправлением. Вместе с тем в нарушение этого нового принципа конституционного строя России здесь же, в Конституции, устанавливалось, что «высшим органом государственной власти Российской Федерации является Съезд народных депутатов Российской Федерации». Тем самым Съезд ставился над всей системой государственных органов, предполагалась если не принцип разделения властей, то хотя бы разграничение предметов ведения и полномочий. Более того, в компетенции Съезда было и его право «принять к своему рассмотрению любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации», тем самым намечалось еще одно противоречие в полномочиях органов власти по горизонтали и по вертикали (между федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением).

И все же главным недостатком съездовской системы был непостоянный характер работы и непрофессионализм депутатского корпуса. Именно вследствие этого Съезд не смог претендовать на роль российского парламента, поскольку парламент — это постоянно действующий, мобильный, структурированный по партийным предпочтениям представительный орган власти, способный выполнять сложные законотворческие и контрольные функции.

Объективности ради надо сказать, что Верховный Совет России как орган Съезда народных депутатов достаточно близко подошел к статусу законодательного органа, однако он не опирался на процедуры всенародного избрания. На наш взгляд, именно многолетняя практика безальтернативных выборов Верховного Совета и всех нижестоящих Советов народных депутатов привела к утрате ими не только легитимности, но и возможности самореформирования с опорой на исконно присущие российской государственности начала народного представительства. Только этим можно объяснить революционную попытку Съезда и Верховного Совета реализовать в своей работе нетрадиционный для нашей страны принцип разделения властей. Совершенно очевидно, что данный принцип вовсе не является самоцелью любой государственности. Он в итоге реализуется в четких механизмах взаимодействия всех ветвей власти с учетом специфики конкретной страны. Однако источником любой из ветвей власти является народ. Соблюдение этого правила в равной степени гарантирует демократизм как конституционной монархии, так и президентской республике.

К сожалению, в России после выборов Учредительного собрания в 1917 году Съезд рабочих и солдатских депутатов, а затем и Съезд народных депутатов в 1990-х годах присвоили себе, по существу, учредительные полномо-

чия, в том числе и по отношению к органам исполнительной и судебной власти. Эти попытки входили в прямое противоречие с принадлежностью полноты власти народу. Таким образом, Съезд народных депутатов, ставший первоходной моделью советско-парламентской государственности, вместо усиления начал парламентаризма в своей деятельности стал не только конкурировать с исполнительной и судебной властью, но и присваивать себе учредительные полномочия, что явно не соответствовало ни правовой природе российской государственности, ни традициям российского народовластия. Кризис этой переходной формы правления в России был предопределен.

Полгода итоги анализу структурных изменений российской государственности, необходимо отметить, что за годы так называемой перестройки она так и не смогла оформиться в целостную, стройную систему государственных органов, подчиненных народному волеизъявлению.

Российская система государственности во многом оказалась заложником союзной организации власти. Россия не повторила судьбу СССР только благодаря совместному решению властей о проведении референдума об учреждении поста президента и прямых выборов первого Президента РСФСР. Акт всенародного голосования по данному вопросу стал важным этапом консолидации общества, показателем готовности избирателей нести свою долю ответственности за судьбу российского государства.

Вместе с тем продемонстрированная в ходе выборов абсолютная поддержка первого Президента РСФСР была во многом неожиданна для Съезда народных депутатов, который, по большому счету, контролировал проведение выборов президента, поскольку согласно Закону РСФСР «О выборах Президента РСФСР» выборы эти назначались Съездом народных депутатов. Формально кандидаты на пост президента могли выдвигаться республиканскими политическими партиями, профсоюзными и массовыми общественно-политическими движениями, зарегистрированными в установленном порядке, а также республиканскими органами зарегистрированных всесоюзных политических партий, профсоюзов и массовых общественно-политических движений. Трудовые коллективы предприятий, учреждений, организаций, коллективы средних специальных и высших учебных заведений, собрания граждан по месту жительства и военнослужащих по воинским частям имели право непосредственно выдвигать кандидатов на пост президента при условии поддержки выдвигаемой кандидатуры не менее чем 100 тысячами российских граждан, обладающих избирательным правом.

Однако Закон «О выборах Президента РСФСР», добавив к традиционным для прежней избирательной системы субъектам выдвижения политические партии, ввел новый институт выдвижения кандидатов путем сбора подписей избирателей в их поддержку, вместе с тем оставил за Съездом народных депу-

татов право вмешиваться в ход избирательной кампании. Так, в бюллетень для тайного голосования по выборам президента включались только кандидаты, получившие поддержку 100 тысяч граждан, а также кандидаты, которых не позднее чем за 15 дней до выборов тайным голосованием на заседании Съезда народных депутатов либо путем сбора подписей поддержало не менее одной пятой от общего числа народных депутатов РСФСР. Если на пост президента не было выдвинуто ни одного кандидата либо все выдвинутые кандидаты сняли свои кандидатуры, кандидаты могли выдвигаться исключительно на заседаниях Съезда. Выдвинутыми в этом случае считались кандидаты, получившие в результате тайного голосования поддержку также не менее одной пятой от общего числа народных депутатов. Тем самым Съезд оставлял за собой возможность влиять на процедуру выдвижения кандидатов, фактически выполняя функции окружного предвыборного собрания.

Выборы президента проходили по советской мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства (в первом туре) и относительного большинства (во втором туре), по избирательным округам, образуемым Центральной избирательной комиссией в границах республик, входящих в состав РСФСР, краев, областей, автономных областей и автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Избранным считался кандидат, получивший в ходе выборов более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в голосовании участвовало не менее половины граждан, внесенных в списки избирателей. В случае если ни один из кандидатов в первом туре не был избран, предусматривалось проведение повторного голосования: избранным считался кандидат, получивший во втором туре наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что число голосов, поданных за кандидата, больше числа голосов, поданных против него, если в выборах приняло участие не менее 50% граждан, внесенных в списки избирателей.

Этой нормой фактически устанавливались двойные гарантии легитимности избранного должностного лица: 50-процентная явка требовалась как в первом, так и во втором туре. Более того, при проведении повторного голосования победитель определялся не по чисто формальной разнице голосов между оставшимися претендентами, а с учетом реального большинства избирателей, проголосовавших за конкретного кандидата. Таким образом, законодатель в лице Съезда народных депутатов установил для избрания Президента РСФСР более высокие требования не только представительного характера, но и легитимности в целом. Фигура Президента РСФСР, впервые избираемого на альтернативной многопартийной основе и по столь высоким стандартам представительности, оказывалась фактически надежденной теми же учредительными полномочиями, на которые претендовал сам Съезд народных депу-

татов. Дальнейший ход событий только усугубил эту конкуренцию.

Первые в отечественной истории выборы Президента РСФСР состоялись 12 июня 1991 года. На должность президента претендовали пять кандидатов. Президентом был избран Б.Н. Ельцин, получивший уже в первом туре 57,3% голосов избирателей. Фактически сразу после его избрания обострились противоречия между Съездом, Верховным Советом и Президентом РСФСР по поводу полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти. В ходе этого противостояния Съездом народных депутатов предпринимались попытки ослабить позиции президента при формировании правительства. В частности, четыре ключевых министра — иностранных дел, обороны, безопасности, внутренних дел — по принятому Съездом народных депутатов в декабре 1992 года Закону «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Российской Федерации — России» могли назначаться президентом только с согласия Верховного Совета. Кроме того, правительство становилось подотчетным не только президенту, но также Съезду народных депутатов и Верховному Совету.

Одновременно Конституция была дополнена положениями, предусматривающими ответственность президента при попытке роспуска им законно избранных органов государственной власти. Конституция говорила о немедленном прекращении полномочий президента, не предусматривая при этом конкретного механизма отрешения от власти высшего должностного лица государства.

Таким образом, противостояние Съезда народных депутатов и Президента РСФСР было преопределено самой противоречивой конструкцией этих органов. И как следствие — затормозился процесс конституционной реформы. Идею провести конституционный референдум теперь трудно было осуществить не только из-за острой полемики между президентом, Верховным Советом и Конституционным Судом, негативно были настроены и законодательные органы ряда субъектов Федерации, также втянувшиеся в конфликт. Это противостояние вылилось в проведение 25 апреля 1993 года совсем другого референдума — уже не по новой Конституции, а по вопросу о доверии президенту и о досрочных выборах в федеральные органы власти.

Мы уже отмечали фактически полное отсутствие в это время информационных гарантий для объективного восприятия населением вынесенных на референдум вопросов и их юридически нежную формулировку. Однако, опираясь именно на итоги этого референдума, президентская власть смогла существенно усилить свои позиции, судьба Советов народных депутатов была предопределена.

ГЛАВА 4. СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ РОССИЙСКОГО НАРОДОВАЛАСТИЯ

4.1. Конституция России о развитии народовластия,

демократической государственности и гражданских инициатив

Станет ли Российская Федерация демократическим государством? Сформируются ли у нас в стране эффективные институты гражданского общества, контролирующие за действиями власти? Ответы на эти вопросы до сих пор остаются открытыми. И дело здесь вовсе не в том, что за несколько последних лет в России вновь усилились авторитарные тенденции. Корни проблемы гораздо глубже. Спустя десять лет после провозглашения новых демократических форм и принципов организации государственной и общественной жизни страна не только не продвинулась в деле строительства гражданского общества и демократического правового государства, но, наоборот, движение в этом направлении явно застопорилось. Российское государство и общество вновь не понимают друг друга. Чиновники всех уровней твердят о необходимости сильной российской государственности, экстренно принимают законы об укреплении вертикали исполнительной власти, создаются федеральные округа. Однако гарантий того, что в итоге это скажется на эффективности работы государственного аппарата и бюрократия наконец повернется лицом к гражданам, до сих пор нет.

Целостной программы развития страны федеральные структуры власти так и не сформулировали. Становится все более очевидным, что процесс модернизации российской государственности, укрепления правовой системы вырождается в очередную административную перетряску государственного аппарата. Что же касается таких исходных конституционных принципов российской государственности, как полновластие народа, разделение властей, главенство закона, а главное — приоритет прав и интересов гражданина, то они не получают своего развития в текущем законодательстве. В этом направлении намечаются явный застой.

Вызовы времени не находят ответа в разработках и деятельности политических партий, которые ищут поддержку не в сердцах избирателей, а в кабинетах чиновников исполнительной власти, лоббируя решение местных текущих вопросов своей деятельностью. Для того чтобы страна вышла на новый этап своего развития, российская политическая элита должна дать обществу ответы на новые глобальные вызовы современного мира, соотнести перспективы развития нашей страны с мировыми тенденциями. В том числе необходимо четко ответить на вопрос: какую политическую, экономическую систему мы строим, какие управленческие функции выполняются государственнымными, а какие вполне могут быть переданы партиям, обществен-

ным организациям, гражданам? Наш собственный исторический опыт свидетельствует о том, что без вовлечения граждан, всего общества в решение каждодневных задач управления страной нас ждет очередное суровое разочарование.

Реалии пока таковы, что мы не можем выполнять даже задачи, уже заданные в Конституции. Ведь согласно действующей Конституции Россия объявлена демократическим, правовым государством. Однако, как показывает практика, эти положения Конституции остаются нерализованными прежде всего по причине слабой вовлеченности в обустройство экономической, социальной, политической жизни страны рядовых граждан. Примеры открытого игнорирования бюрократией положений Конституции о демократической, социальной природе российской государственности остаются без должной оценки со стороны СМИ, политических партий, общественных организаций.

Надежды на то, что сам факт принятия Конституции как новой правовой основы жизни страны уже сам по себе гарантирует обновление государственности, иллюзорны. Убедительным примером может служить положение Конституции, согласно которому Россия является правовым государством. Нельзя отрицать, что это положение уже сыграло и продолжает играть чрезвычайно важную роль в развитии страны. Вместе с тем, для того чтобы это положение вошло на себе конкретные граждане, каждый представитель власти должен обратиться к праву конкретного гражданина, как к высшей ценности. Тогда принципы признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина станут и обшей обязанностью государства.

Конституция Российской Федерации исходит из того, что демократическое правовое государство должно быть хорошо организованным, эффективным и умело управляющим делами страны. Именно по уровню эффективности власти для граждан мы судим о том, что должно представлять собой современное демократическое государство. От государства самым непосредственным образом зависит состояние как всего общества, так и основных сфер его развития: экономики, политической системы, социальной сферы, науки, образования, искусства. Предназначение государства как открытой организации публичной власти в том и состоит, чтобы от имени народа, в его интересах управлять страной. В этом его основная ценность для общества и граждан. Если государство слабеет, теряет нити управления, контроль за ходом развития и прогрессом общества, страна и ее граждане оказываются в тяжелейшем положении.

Российское государство на рубеже XX и XXI веков оказалось отнюдь не в лучшем своем состоянии. Оно перетружено выполнением явно несвойственных ему функций и не справляется с новыми вызовами времени. В значитель-

ной мере это наследие советских представлений о государственности, охватывающей все сферы жизнедеятельности. Сказались и традиционные перегибы. Решительное осуждение обществом преждего тоталитарного государства, открягая критика его руководителей стала огульной и трансформировалась в негативистское отношение к государству вообще, государственности в целом. В обществе стал укрепляться стереотип деятельности государственных служащих как временщиков, людей, пришедших на службу исключительно из корыстных, а не профессиональных побуждений. В итоге произошло серьезное ослабление авторитета государства, подрыв доверия к нему со стороны граждан. Именно вследствие этих причин происходят постоянные провалы нужных экономических и социальных проектов демократических реформ, которые в принципе могут быть осуществлены только в опоре на качественный правовой инструментарий и при поддержке общества.

К сожалению, системных выводов из этого конфликта так и не сделано. Государственная бюрократия, перестроив свои ряды и укрепив внутреннюю дисциплину, занялась возрождением привычной вождистской государственно-опи. В ответ на это общество, граждане возвращаются к кулоным обсуждениям действий власти и попросту бойкотируют общественно-политические мероприятия. В итоге проприывают все. Общество и государство теряют перспективы сотрудничества. Примирить их может только выработка новой концепции развития демократического и правового государства в опоре на мощный общественный потенциал и каналы прямой и обратной связи структур власти и граждан. Пока эти механизмы заменены прямым лоббированием партийных, корпоративных, региональных интересов в парламенте, правительстве, у Президента Российской Федерации, граждане не будут поддерживать государство, они будут считать его чуждым себе. Более того, в ответ на забвение их интересов государством граждане стали бойкотировать выборы, официальные судебные процедуры защиты своих интересов, вставая на путь зыток, подкупа чиновников.

Таким образом, потребность общества, граждан в эффективном демократическом государстве — это не чей-то популистский политический лозунг в каину очередных парламентских выборов, а средство выживания всего общества, механизм защиты интересов нашего многонационального народа, российских граждан в современном глобальном мире. Ведь советское союзное государство, в котором мы жили последнее время, распалось прежде всего потому, что центральная его часть — КПСС, монополизировавшая право принятия ответственных решений, утратила способность развиваться и учитывать изменяющиеся внутренние и внешние условия. Это произошло из-за отсутствия политической конкуренции, альтернативности выборов, реального гражданского контроля, потери государственным органами общественной поддержки.

Как следует из нашего предыдущего анализа, понятия «демократия» и «народовластие» прилипи в нашу жизнь не с Запада или Востока, их нам никто не навязывал, они издревле были прищипы природы российской государственно-сти и являются многовековой традицией российского народа. Однако в те периоды развития Российской империи, Союза ССР, России, когда власть интродуцировала традиции народовластия, не учитывала реального волеизъявления людей, нашу страну постигали сильнейшие катаклизмы. Так произошло в октябре 1917 года, когда большевики проигнорировали итоги выборов во Всероссийское Учредительное собрание и силой захватили власть. По этой же причине произошел развал союзной государственности в начале 90-х годов прошлого века. Граждане высказались на референдуме за сохранение Союза ССР, однако государственный аппарат оказался неспособным осуществлять свои управленческие функции. Силовой конфликт властей в сентябре — октябре 1993 года еще раз подтвердил оторванность власти от народа. Законодательная и исполнительная ветви власти, действуя жестко и конфронтационно, вновь не смогли договориться путем согласительных процедур и прибегли к военной силе в подавлении своих оппонентов.

Все эти примеры говорят только об одном: угроза возврата в России к жесткой авторитарной власти, неважно, партийной или государственной, постоянно преследует нашу страну вопреки традициям, ментальности российского народа. Однако даже кратковременная опора на свободное волеизъявление людей обеспечивает российской государственности способность к развитию и обновлению институтов власти. Отсюда следует важный вывод: процедуры выборов, референдумов, обсуждения важных государственных решений, ротации кадров государственных служащих должны быть неотъемлемым, системобразующим элементом механизма осуществления власти. Они необходимы любой стране, которая хочет существовать и развиваться, избегая революционных переделов и катаклизмов. Кстати, это наглядно подтвердило волеизъявление граждан в декабре 1993 года, когда сразу после вооруженного противостояния властей граждане одновременно избрали депутатов Государственной Думы и депутатов Совета Федерации, впервые сформировав на многопартийной основе новый орган представительной власти страны — Федеральное Собрание.

Да и само принятие Конституции Российской Федерации в 1993 году для значительной части граждан России стало не только голосованием «за» или «против», но и выражением отношения к той или иной политической партии и ее точке зрения по вопросу о государственном и общественном устройстве страны. Вместе с тем всенародное голосование по проекту Конституции позволило определить новую черту под практикой силового давления, конфронтации политических партий. Даже сегодня, спустя десять лет после акта волеизъяв-

ления граждан, именно стабильность Конституции для все еще конфронтационных политических сил является главным гарантом от повторения силовых эксцессов. Важно, чтобы эта тенденция продолжала укрепляться, и тогда судьба Конституции навсегда отделится от имен как ее инициаторов, так и оппонентов.

И здесь нельзя обойти вниманием вопрос юридической чистоты принятия Конституции. Дело в том, что итоги всенародного голосования на первых порах вызвали неоднозначную оценку, в частности из-за несоответствия его проведения процедуре, установленной Законом о референдуме 1990 года. По этому закону для внесения изменений в прежнюю советскую Конституцию требовалось получить большинство голосов избирателей, включенных в списки для голосования, в то время как порядок принятия новой Конституции был утвержден указом Президента РФ и предусматривал подведение итогов хотя и по большинству голосов, но уже от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

Сегодня, когда политическая острота осталась в прошлом, стали более очевидны юридические тонкости этого вопроса. Превышая советская конституция волеизъявления все-таки исходила из формулы одобрения абсолютно-го большинства. Однако такое было возможно при тоталитарном политическом режиме и монопольном господстве одной партии. Этот идеологический стереотип какое-то время еще продолжал оказывать влияние не только на коммунистов, но и на значительное число юристов, усвоивших правила безальтернативной советской демократии. К моменту всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации в 1993 году в стране существенно изменился политический режим, монополия одной партии была ликвидирована, хотя многопартийность еще и не стала реальностью, в стране велась широкая агитационная кампания как «за», так и «против» принятия Конституции. Сегодня никто не будет отрицать, что голосование на всенародном референдуме по проекту Конституции носило ярко выраженный альтернативный характер.

В этих условиях большинство в 58% избирателей от числа принявших участие в голосовании, проголосовавших за принятие Конституции, гарантировало ей достаточно высокую легитимность по всем мировым демократическим стандартам голосования. Об этом свидетельствует и практика многих демократических государств, когда разница в числе голосов «за» или «против» решения, принятого на референдуме, может быть и не столь велика, но никто не ставит вопрос о правомерности реального большинства избирателей решать наиболее значимые вопросы именно путем непосредственного голосования. Дополнительно отметим, что ни Федеральное Собрание в целом, ни субъекты Федерации, ни политические партии не оспаривали в уста-

новленном порядке законность результатов референдума. Сегодня очевидно, что даже оппоненты, критиковавшие те или иные положения Конституции, в целом восприняли всенародное голосование по проекту Конституции как новую легитимную основу строительства новой демократической государственности, в которой интересы различных политических сил могут найти свое дальнейшее развитие и выражение.

Чтобы подчеркнуть огромную созидательную роль народного волеизъявления, отметим, что только благодаря ему в нашей новой Конституции в отличие от предыдущих советских конституций, навязывавших классовые идеалы строительства коммунистического общества, утверждены общемировые гражданские приоритеты. Высшей ценностью российского общества и государства стал российский гражданин, его права и свободы. Новое предназначение государства Конституция видит не в строительстве социализма или капитализма, а в защите человека и соблюдении его прав и свобод. Этого пока не хотят принять ни старье, ни новые поклонники классового обустройства жизни в России. Большинство демократических государств мира в своих конституциях никогда не закрепили классовых приоритетов. В российской Конституции впервые за всю историю существования российского общества и государства основные права и свободы человека объявлены неотчуждаемыми, т. е. существующими объективно, независимо от закона или органов государственной власти. Кстати, это хорошо понимали в дореволюционной России, что мы уже подчеркивали в нашем историческом очерке об истории российского народодовластия.

Новые конституционные приоритеты общества заставляют нас не только переосмыслить наши прежние представления о месте и роли государства в повседневной жизни, но и выработать целостную концепцию развития гражданского общества, понять определяющую роль и значение институтов государственной власти в совершенствовании демократической республиканской государственности. Ведь многие сетованиями поверхностно-пренебрежительные разговоры о неразвитости структуры гражданского общества в России — это не только отголосок нашего советского прошлого. Это дремучее нежелание отечественной бюрократии осваивать новые технологии управления государством и обществом.

Нежелание государственных структур делиться с обществом гражданскими полномочиями и функциями объясняется и финансовыми соображениями. Вовсе не случайно у нас не только на уровне областного создания, но и в законодательстве закреплено понятие государственного бюджета. Мы не научились говорить о бюджете всей страны, всего российского общества.

Из нашей истории проскакивает и официальная негативистская концепция гражданского общества как совокупности некоммерческих общественных

структур, отделенных от государства, от выработки политических решений и будто бы не дозревших до этого. Эта концепция является отголоском классового, антагонистического общества. Между тем уже Конституция страны 1977 года ввела в оборот новое понятие политической системы российского общества, отказавшись от классовой концепции государства. Правда, при Ю. В. Андропове были предприняты новые попытки классовой интерпретации российской государственности как средства борьбы с антагонистическими противоречиями, существующими в обществе. Однако за годы торбачевской перестройки, а затем последующей радикальной ломки советской организации власти российское государство объективно утратило монопольное положение единственного инструмента политики и власти. С приходом многопартийности, народодовластия прежде российское государство объективно перешло с гораздо более сложной системой социальных, политических институтов, фактически соединившись с гражданским обществом. Благодаря этому у государства действительно появилась демократическая перспектива.

В современных условиях искусство управления распространяется не только на государство, но и на все гражданское общество. Поэтому понятие «политическая власть» сегодня гораздо шире понятия «государственная или публичная власть», поскольку оно включает в себя не только методы государственного властвования, но и формы непосредственного волеизъявления народа, формы представительной демократии, многообразные способы деятельности политических партий, общественных объединений, некоммерческих организаций, наконец, профессиональную деятельность государственных и негосударственных СМИ, а также потенциально широкие индивидуальные права граждан на участие в управлении делами общества и государства.

При этом у гражданского общества и государства единые публичные интересы, ценностные ориентиры, имеющие под собой территориальную, народную основу. И в то же время гражданское общество представляет собой более широкое множество самоуправляемых ассоциаций. По данным Института федерализма и гражданского общества, в России действуют более 3,5 млн граждан. Каждая из этих структур, кроме общих ценностей, имеет свои социальные интересы, уставовки, цели. Вместе с тем только совместно с государственным и муниципальными органами, через средства массовой информации они могут добиваться своих уставных и корпоративных целей и интересов, интегрируя их в единую общность интересов, и тем самым достигать и поддерживать общественное согласие.

Основным элементом политической системы гражданского общества Российской Федерации по-прежнему выступает государство. И это вовсе не дань советской традиции. Это современная мировая тенденция совершенствования

ния, оптимизации роли государства. При этом и применительно к России речь идет о совершенствовании демократической государственности, так как природа российской государственности, закрепленная в действующей Конституции, не имеет ничего общего с монополией того или иного государственного органа на принятие тех или иных решений, затрагивающих интересы общества, статус гражданина в целом. В Конституции речь идет о новой концепции государственной власти — Российской Федерация провозглашается демократическим государством с республиканской формой правления. Это означает, что правила осуществления государственной власти по отношению к обществу, гражданам, их объединениям, должны быть партнерскими. Они исключают диктат или подчинение граждан режиму личной власти того или иного руководителя или органа власти и должны строиться на широком гражданском участии населения в управлении делами государства, членстве в партиях, общественных организациях. Более того, государство берет на себя обязательство охранять права и законные интересы своих граждан, где бы они ни находились.

Республиканская форма правления предусматривает широкие возможности для реального воплощения принципа народовластия как в текущей деятельности всех государственных органов, так и в праве граждан Российской Федерации на периодических, свободных выборах формировать всю систему органов государственной власти и местного самоуправления. Глубочайший демократический смысл и ответственность граждан за деятельность системы органов власти заложен в самой конституционной формулировке: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». В этой конституционной норме заложен принцип российского народовластия — один из самых главных, решающих устой демократического строя в России. Признание народа единственным источником власти и носителем суверенитета является отличительной особенностью демократических государств с республиканской формой правления.

Все конституции демократических стран мира не обходились и не обходятся без формулы «вся власть принадлежит народу», или «вся власть исходит от народа», или «демократия составляет основу конституционного строя». В Конституции Российской Федерации закрепляется демократическая основа российской республиканской государственности и фиксируется понятие народовластия как конституционной основы взаимоотношений народа и государственной власти. Этим двойным закреплением — как принципа народовластия, так и демократической природы российской государственности — Конституция страхует наше общество, государство, его должностных лиц от возврата к тоталитаризму и восстаниями исторический статус российского

народоправства, издревле присущий нашей стране.

Сегодня государство — это исполнитель воли народа, оно должно служить народу, а не наоборот. Следовательно, государство должно служить и всему гражданскому обществу, выступать выразителем его воли и интересов.

Главной функцией гражданского общества является обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, а также становления и развития демократического правового государства. Однако действенных механизмов самостоятельной защиты гражданами своих прав в структурах власти пока явно недостаточно, государство в лице органов исполнительной власти по инерции претендует и на функции арбитра в своих отношениях с гражданами. Между тем права и свободы человека и гражданина, создание условий, обеспечивающих ему достойную жизнь и свободное развитие, являются не только системообразующей основой гражданского общества, но и объектом деятельности демократического правового государства. Однако для этого требуется институционализация целого ряда каналов прямого влияния и участия граждан, общественных организаций в деятельности государственных структур. Это позволит действительно по-новому соотносить институты гражданского общества и государства. При этом вопрос о том, кто кого ведет — государство общество или наоборот, по большому счету не имеет принципиального значения. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, а следовательно, и с волей народа государство выступает в качестве управляющей системы по отношению к гражданам, гражданскому обществу в целом. Вместе с тем пределы и параметры этого влияния определены основами конституционного строя, а также правами и свободами конкретного гражданина.

Конституция впервые устанавливает обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека. Это означает, что источник и основа этих прав находится вне государства. Права и свободы человека и гражданина неприкосновенны и нерушимы. Вместе с тем государство не только воздерживается от вмешательства в сферу прав и свобод: обязанность соблюдать их предусматривает активную деятельность государства по созданию условий для их реализации, и прежде всего по принятию законов, регламентирующих деятельность государственных органов для обеспечения всего комплекса политических, экономических, социальных и других прав и свобод.

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законом, но лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Эти права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной ветвей власти, местного само-

управления и обеспечиваются правосудием. Они являются непосредственно действующими, признаются и гарантируются согласно общепризнанным нормам и принципам международного права и в соответствии с Конституцией. Тем самым в Российской Федерации признаны стандарты демократического международного сотрудничества, в частности такие акты международного права, как Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года, Международная пакт о Гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 года. Указанные международные акты, а также российская Конституция исходят из понимания, что права и свободы человека возникают и существуют не по волеизъявлению государства. Основой прав и свобод является человеческое достоинство. Согласно преамбуле Всеобщей декларации прав человека и Пактам о правах признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, их равных и неотъемлемых прав является основой свободы, справедливости и всеобщего мира.

Таким образом, государство, опираясь на позитивную регулируемую роль права и способствуя реализации гражданами своих прав и свобод, позволяет гражданам обществу стать политически структурированным, брать на себя ответственность за выполнение важнейших функций, синтезировать частные, общественные интересы в публичные. В противном случае государству при слабом гражданском обществ, пассивной позиции его граждан не справиться с современными проблемами дезорганизации, безответственности, коррупции, преступности, нравственного разложения общества.

Высокая ответственность многонационального народа России за судьбу своей страны, общества и государства определяется не только понятием народовластия, но и понятием суверенитета народа. В Конституции само понятие «народовластие» дается в организеской связи с понятием «суверенитет народа». Более того, только с народом связано употребление термина «источник власти»: «Суверенитет» (от франц. souveraineté, от немец. Souveränität) (1) дословно означает «верховная власть». Им охватывается сразу три свойства государственной власти — ее единство, верховенство и действие в пределах определенной территории. Исходя из этих свойств суверенитет является признаком государства. Никакое иное территориально организованное сообщество людей суверенитетом обладать не может.

Конституция Российской Федерации, раскрывая понятие народовластия, говорит о принадлежности суверенитета народу. Именно он — многонациональный народ — является источником всей государственной власти. Это ключевое положение надо понимать таким образом, что все полномочия на осуществление государственной власти (законодательство, исполнительно-распорядительная деятельность, правосудие) институты и должностные лица государства приобретают в той или иной форме в результате свободно выра-

жаемой воли народа. Только народ делает власть российского государства легитимной, правомерной. В масштабе Российской Федерации государственная власть есть форма выражения суверенитета народа, его верховной воли. Тем самым Конституцией устанавливается принцип неделимости государственного суверенитета в Российской Федерации. Соответственно любые действия отдельных органов федеральной власти, региональных властей, волеизъявление населения части территорий не могут считаться суверенными акциями, совершенными независимо от конституционного строя, установленного Конституцией, принятой на основе всенародного волеизъявления. Провозглашение государственного суверенитета помимо воли многонационального народа Российской Федерации, противоречит Конституции.

Конституция России предусматривает, что субъекты Федерации только внешне пределов ее предметов ведения и полномочий (компетенции) «обладают всей полнотой государственной власти». Эта государственная власть есть выражение общей воли народа республики в составе Федерации, населения края, области, автономии и т. д. В системе местного самоуправления власть (негосударственная, а значит — несuverенная) принадлежит населению соответствующего города, села, поселка, а это часть народа. Органы местного самоуправления обязаны соблюдать Конституцию и законы, т. е. акты, выражающие государственную волю народа.

При анализе механизмов и институтов демократии (народовластия) различают две ее главные формы: прямую (непосредственную) демократию и опосредованную (через выборные органы власти), которую также именуют представительной демократией. Говорить о приоритете какой-либо формы демократии некорректно, т. к. Конституция РФ гласит: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Тем самым подчеркивается непрерывность, постоянство осуществления народом власти в двух взаимодополняющих друг друга формах. Следует также обратить внимание на то, что Конституция объявила референдум и выборы не вообще высшим выражением власти народа, а высшим непосредственным ее выражением, т. е. высшим лишь среди форм непосредственной демократии, тем самым не подчеркивается и верховенство непосредственной демократии над опосредованным осуществлением власти народа государственными органами.

Что касается опосредованного осуществления народом своей власти (через органы государства и местного самоуправления), то здесь нужно еще раз обратить внимание на следующее обстоятельство. Как мы уже отмечали, в ранее действовавшей советской Конституции говорилось о том, что народ осуществляет государственную власть «через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу Российской Федерации...». В действующей рос-

сийской Конституции применительно к опосредованному осуществлению власти применена другая формула: народ осуществляет власть «через органы государственной власти». Таким образом, в новой Конституции мы отказались от верховенства как представительных органов власти, так и органов исполнительной и судебной власти, что нашло отражение в закреплении в Конституции РФ принципа разделения ветвей власти.

Этот принцип не является абсолютной новацией организации власти в Российской Федерации. Мы уже отмечали его отдельные проявления в ходе неоднократных попыток усиления представительных органов власти. В классическом виде принцип разделения властей состоит в том, что демократический политический режим может быть установлен в государстве лишь при условии разделения функций государственной власти между самостоятельными государственными органами. Поскольку существуют три основные функции государственной власти — законодательная, исполнительная и судебная, то каждая из этих функций должна исполняться самостоятельно соответствующим органом государственной власти.

Напротив, сединение законодательных, исполнительных и судебных функций в деятельности одного органа государственной власти приводит к чрезмерной концентрации власти, что создает питательную среду для установления в стране диктаторского политического режима.

Каждый государственный орган, осуществляющий одну из трех функций государственной власти, взаимодействует с другими государственными органами, и при этом они ограничивают и сдерживают друг друга. В целом эта система позволяет народу, гражданам, сохраняющим за собой полноту власти, достаточно эффективно контролировать организацию государственной власти и путем демократических процедур выборов, референдумов, других механизмов народовластия оказывать решающее влияние на вектор развития государственности.

Таким образом, система разделения властей в ее современном прочтении вовсе не полагает на полномочия народа и не претендует на разделение власти как таковой. Речь идет скорее об ограничении и сдерживании полномочий различных ветвей власти и создании четких механизмов их взаимодействия. Ведь главная цель следования этому принципу состоит не только в предотвращении посягательства любой из ветвей власти на полномочия другой, но и в сохранении всей полноты власти за народом. Именно в таком контексте в действующей российской Конституции и закреплена принцип разделения властей. Он занимает важное, но вовсе не главенствующее место в ряду других конституционных основ российской государственности и распространяется исключительно на организацию и деятельность законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти, не ставя под сомнение положения Конституции

о полномочиях и суверенитете народа.

Что же касается таких непосредственных форм выражения власти народа, как выборы и референдумы, то они позволяют ему сохранять свое верховенство и контролировать деятельность всей системы государственной власти. Так, решения, принятые на референдуме, сами по себе обладают юридической силой и в каком-либо дополнительном утверждении со стороны ветвей власти не нуждаются. Это обстоятельство позволяет говорить о приоритете решений, принятых на референдумах, по отношению к обычным законам, принятым законодательными органами власти.

Выборы — наиболее часто и широко применяемая форма непосредственной демократии. Понятием выборов охватывается сложный процесс, который начинается с назначения даты выборов и завершается определением итогов голосования. Однако выборы являются лишь одним из способов формирования государственных органов. Главное их отличие — это демократизм и свобода. То есть выборы должны проводиться без какого-либо принуждения и административного давления на избирателей со стороны государства. Однако пока никакой российской правовой акт не дает определения понятия «свободные выборы» и не защищает их от давления ветвей власти, которые объективно заинтересованы в их исходе. Вмешательство государственных органов в процесс проведения выборов подрывает их легитимность.

Говоря о конкретных формах прямой демократии, мы уже отмечали, что Конституция не отдает ни одной из них приоритета. Однако, с учетом того, что порядок проведения всероссийского референдума согласно Конституции определяется федеральным конституционным законом, а процедура выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы регулируются обычными федеральными законами, определенные статусные различия у них имеются. С точки зрения легитимности выборы депутатов Государственной Думы уступают всероссийскому референдуму, так как минимальный порог явки на выборы депутатов Государственной Думы — 25%, а на референдум — не менее 50%. Важно учитывать и то, что депутаты Государственной Думы и Президент России избираются на разные сроки полномочий и представляют различные ветви государственной власти. Отсюда следует важный вывод, что выборы и референдумы, хотя и являются разными формами волеизъявления, так как у них разные предметы регулирования, могут активно существовать, только взаимно дополняя друг друга. Ограничение, а тем более запрет одной из этих двух форм народовластия может привести к дисбалансу всей политической системы.

Сейчас, когда несколько поутихли страсти по поводу инициирования различными политическими силами всевозможных референдумов, есть большая потребность в восстановлении и укреплении конституционного статуса

всероссийского референдума. Законодательно установленный запрет на проведение всероссийских референдумов в период президентских и думских выборов существенно ослабил основы конституционной стабильности страны. Умаление института референдума происходит на фоне резко снизившейся явки избирателей, возрастания протестного голосования. В результате наметилась тенденция к делегитимации российской законодательной власти. Втягивание в процедуру запрета референдумов всей системы федеральных органов (Государственной Думы, Совета Федерации, президента), а затем и Конституционного Суда Российской Федерации говорит о конфликте, противостоянии народа как источника власти и всей системы государственных механизмов осуществления власти. Это явно не укладывается в конституционную логику.

Вель действующая Конституция 1993 года была принята в результате всеобщего голосования. Ее положения, закрепляющие принадлежность этой власти, которыми являются референдум и свободные выборы, составляют основы Конституционного строя России. Поэтому они не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Решение данного вопроса находится в компетенции Конституционного собрания, которое либо подтверждает неизменность Конституции, либо готовит проект новой Конституции и выносит его на всенародное голосование. Мы же имеем пример того, как законодательная власть во взаимодействии с другими ветвями власти пересмотрела конституционные основы народовластия, ограничив права граждан на непосредственное осуществление одной из высших форм народовластия.

К сожалению, Конституционный Суд, рассматривая эту проблему, не смог законодателям. На наш взгляд, в интересах всего общества было бы необходимо вернуться к рассмотрению этого вопроса в рамках новой законодательной инициативы и внести более корректные поправки в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации».

На примере запрета референдумов мы видим не только серьезные сбои в работе нижней палаты парламента, которая поставила под сомнение свой представительный характер, но и отсутствие полноценной верхней палаты Федерального Собрания, которая вполне могла бы заблокировать принятие указанного законодательного решения. Полагаем, что и Президент Российской Федерации как гарант Конституции посредством согласительных процедур обязан был предотвратить конфронтационный характер развития событий и не допустить принятия решения, ставящего под сомнение основы конституционного строя Российской Федерации.

Положения Конституции о суверенитете народа и осуществлении им всей полноты власти предполагают получение властных полномочий органами госу-

дарственной власти, а также должностными лицами только из рук самого народа или конституированных (учрежденных) им государственных органов. Это следует из положения Конституции о том, что «никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону». Подобной нормы ни в одной из ранее действовавших в России советских Конституций не было. Смысл данной нормы заключается в признании правомочным только такого обладания публичными властными полномочиями, которое имеет место на основании Конституции и соответствующих ей законов, а также в строгом соответствии с установленными законом процедурами. Всякое иное обретение и отправление властных полномочий незаконно и влечет за собой ответственность по федеральному закону. Данное положение Конституции означает, что статус каждого органа государственной власти должен быть легитимным, т. е. брать начало от законно учрежденной народом власти и в строгом соответствии с законом.

На наш взгляд, в развитие Конституции должен быть принят и особый федеральный закон, предусматривающий меры публично-правовой ответственности государственных органов или должностных лиц за посягательство на основы конституционного строя и незаконное присвоение властных полномочий. Появление такого закона не только страхovalo бы общество от монополизации власти и улучшило взаимодействие между федеральными органами власти, но и персонафицировало бы ответственность высших должностных лиц.

Пока такого закона нет, действуют соответствующие положения Уголовного кодекса Российской Федерации. В новом УК РФ, вступившем в действие 1 января 1997 года, есть санкции за злоупотребление должностными полномочиями, за превышение должностных полномочий и за присвоение полномочий должностного лица. Нарушение установленного законом порядка осуществления своего действительного или предполагаемого права — самоуправство — влечет за собой административные (установленные в Кодексе об административных правонарушениях) или уголовные наказания. Однако данные меры уголовной и административной ответственности не могут восполнить тот пробел в публично-правовой ответственности высших должностных лиц и государственных органов, который пока еще остается в конституционном законодательстве.

Оценивая эффективность действия конституционных принципов народовластия, реальность вовлечения граждан в демократические преобразования общества и государства, следует признать, что республиканские навыки управления пока еще не вошли в нашу повседневную жизнь. Люди по-прежнему чувствуют себя отторгнутыми не только от земли, ее недр, предприятий, но и от власти, которую зачастую формируют помимо их воли.

Положение дел таково, что гражданскому обществу и демократической российской государственности нужны новые импульсы развития. Они должны базироваться на усилении ответственности власти перед гражданами, стимулировании активного участия населения в формировании властных структур и постоянном контроле граждан, общества за деятельностью государственных органов. Если угодно, речь идет о разработке новой модели российской демократии, основными субъектами которой являются граждане, структуры гражданского общества, а органы публичной власти накладываются с ними в постоянном контакте и взаимодействии. Демократия гражданского и политического развития страны — это современный вызов классовой, силовой или пролетаарной сегодня бюрократически-корпоративной модели управления, которые присущи тоталитарной государственности.

Военно-авторитарная модель управления уже приволила нашу страну к распаду государственности. Однако за прошедшее десятилетие мы так и не создали надежных демократических механизмов взаимодействия власти и общества, способных противостоять монополизму, диктатуре и олигархии, где бы они ни находились. Причина в том, что значительная часть политических сил в России, и в первую очередь левые, по-прежнему исповедуют идеалы классовой демократии, хотя от времён Парижской коммуны нас отделяет уже более двухсот лет. Партии власти, поочередно сменяющие друг друга, также видят себя исключительно обладателями контрольного пакета голосов. Эти инерционные силы не заинтересованы в модернизации государственности, не заинтересованы в демократически активных гражданах. Они понимают под демократией только свое абсолютное большинство. Парламентская коалиция, правительство парламентского большинства — это категория, пока непонятные нашим ведущим политическим силам.

Между тем Россия уже давно живет по мировым законам рынка и экономического развития. Если это так, то и в области политической жизни нам необходимо переходить на законы демократического и республиканского развития. Государство должно выполнять преимущественно социальные и гражданские функции. У нас же из-за неурегулированности отношений бизнеса и власти оформилась бюрократически-корпоративная модель демократии. Это не контролируемая народом, а авторитарно насаждаемая власть. Нужно всерьез задуматься об опасности подобного симбиоза, ведь одна из разновидностей корпоративного государства носит название «национал-социализм», или «фашизм». Европа уже давно прошла испытание как коммунистической, так и корпоративной моделями демократии. Здесь давно существует запрет на деятельность крайних правых и левых экстремистских политических объединений. Например, в Португалии организация признается фашистской, если она «открыто поддерживает, защищает, стремится распространять и действи-

тельно распространяет принципы, учения, установки и методы, присущие известным истории фашистским режимам, а именно: велет пропаганду войны, насилия как формы политической борьбы, колониализма, расизма, корпоративизма и превозносит видных фашистских деятелей».

К сожалению, в нашем политическом ландшафте этих сорняков более чем достаточно. Принятый Федеральный закон «О политических партиях» породил лишь чисто бюрократическую акцию по перерегистрации партийных структур. Он не вызвал, да и не мог вызвать, интереса рядовых граждан к участию в политической жизни страны. Его разработчиков заботило строительство очередной вертикали партийной власти и совмещение партийно-государственных привилегий. Исполнительная власть в очередной раз не удержалась от соблазна построить сверху свою партию власти, хотя у общества гораздо большие потребности были в установлении реальных гарантий многопартийности и создания равных условий для деятельности политических партий. Статьи, именно такой проект был подготовлен рядом неправительственных организаций и внесен в Государственную Думу от имени беспартийных депутатов. Принципиальное отличие этого законопроекта от президентского состояло в том, что граждане через политические объединения должны способствовать осуществлению народом своего суверенитета как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления. По президентскому же закону основными субъектами политической жизни становятся партийные и государственные функционеры. Это неизбежно привело к усилению отчуждения между обществом и государством, к подавлению политической самостоятельности общества, к монополизации политической жизни наиболее крупными на данный момент финансовыми группировками. Закон о политических партиях оказался вытоплен исключительно крупным вождистским партиям (КПРФ). Новая монополизация будет означать консервацию нынешней неразвитой политической системы. На обочину политической жизни вытесняется значительная часть общества, которая, с одной стороны, не идентифицирует себя с социальными низами и не ищет поддержки у левых партий, а с другой — не участвует и не участвует в процессах приватизации.

Эта наиболее образованная и деятельная часть общества (основа будущего среднего класса) в настоящее время не имеет своих представителей в парламенте. Игнорирование интересов этой социальной группы при отсутствии внятной экономической и политической поддержки малого и среднего бизнеса объективно приведет к сужению реальной социальной базы власти.

Закон о партиях вновь санкционировал совмещение партийных и государственных должностей. С его принятием, повторим, власть отгородилась от себя потенциально активных граждан, желающих участвовать в реальной полити-

ке, а не в очередной кампании по вступлению в «партию власти». Глядя на героические усилия отечественной бюрократии, направленные на подстраивание государственности под свои нужды и потребности, зададимся вопросом, а знают ли эти люди, что такое демократическое государство с республиканской формой правления? Читает ли наши чиновники российскую Конституцию, или они не признают ее по идеологическим соображениям? Ведь для любого служащего должна быть только одна идеология — закон! А наш Основной закон говорит о многопартийности, провозглашает соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина главной обязанностью государства.

Конституция, устанавливая обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц соблюдать Основной закон и другие законы, к сожалению, не предусматривает никаких мер ответственности для тех, кто не желает считаться с этой обязанностью. Известно, что любое правовое предписание не будет эффективным при отсутствии санкций за его нарушение. Подтверждение этому мы наблюдаем в последние годы. Стало обыденным явление принятие региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления заведомо незаконных решений, сознательное нежелание должностных лиц отменять изданные ими незаконные акты, нарушающие права и свободы россиян.

В 2000 году по инициативе Президента России федеральное законодательство было дополнено комплексом положений, устанавливающих механизмы ответственности органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и соответствующих должностных лиц за нарушения Конституции и законодательства. Можно только приветствовать желание высшей политической власти обеспечить в нашем государстве конституционную законность. Однако непродуманность конкретных правовых решений, поспешность их принятия свели на нет усилия федеральной власти. Закрепленные в федеральном законодательстве механизмы публично-правовой ответственности оказались неработающими. Запутанность правовых процедур не позволяет на деле принять должные меры по отношению к лицам, многократно и грубо нарушающим закон. Более того, значительную часть чиновников сегодня вообще нельзя отрепшить от должности — законом это не предусмотрено. И даже в тех случаях, когда закон предусматривает такую меру ответственности, ее основанием является не правонарушение, а лишь неисполнение в течение продолжительного срока решения суда об отмене незаконного акта. Таким образом, можно ежедневно принимать незаконные решения, нарушающие права граждан, на долгие месяцы затгивать судебное разбирательство и — в случае своевременного исполнения судебного решения — не бояться никакой ответственности. Безусловно, соответствующие правовые механизмы требуют серьезной корректировки.

Доказывая взаимозависимость рыночной многоукладной экономики и многопартийной, открытой для гражданских инициатив политической системы, мы должны понять, что яростное сопротивление чиновничества — вовсе не главная опасность. Главная опасность состоит в полной утрате органами власти связи с народом. Серьезный разрыв этой связи уже произошел. Пока что это понимает только президент, который стремится говорить со страной напрямую, отвечая преимущественно в режиме телемоста за все промахи и новые точки опоры, и они есть — это горизонталь новых гражданских структур, прямой, непосредственной демократии, механизмы действенного участия граждан в осуществлении власти, контроле за деятельностью чиновничества. Без серьезной подготовительной работы в этом направлении, без наведения каналов прямой и обратной связи граждан и институтов власти и власти, и граждан России ждет очередное глубокое разочарование.

Возращение власти народу, активное вовлечение его в процесс осуществления власти — это возвращение к истокам, корням российского государства — всегда обращалась за поддержкой к народу. Сила российского государства — в народе, а не в бюрократии. Именно в народе кроется противодействие от тоталитаризма, олигархии и прочих бед индустриального общества.

Перевол авторитарного бюрократического государства на рельсы демократии, активного политического участия граждан в осуществлении государственной власти — задача многоплановая, многоуровневая. Она касается практически всех сфер жизни. Сейчас необходимо сосредоточиться на решительной де бюрократизации прежде всего избирательных процедур, освобождения выборов от разного рода посредников, стоящих между кандидатами и избирателями, ограничить произвол избиркомов и судов по снятию кандидатов за несущественные нарушения. Главные показатели демократизма избирательной системы — свободное волеизъявление избирателей и реальная представительность избираемых органов власти. Без этого проведение выборов теряет свой смысл.

Полагаем, что федеральный законодатель мог бы зафиксировать минимальные уровни явки избирателей для всех уровней выборов (не менее 50%) и одновременно снять множество запретов на свободное проведение агитации граждан за их участие в выборах, за и против конкретных кандидатов. Дело доходит до абсурда, когда средствам массовой информации, избирательным комиссиям, другим государственным органам и даже гражданам закон запрещает приглашать избирателей на выборы. Кстати, эти запреты были установлены по требованию парламентских партий, которым на выборах нужны только свои сторонники, а там хоть потоп. И они по-прежнему не заинтересованы в повышении представительности избираемых органов власти.

Важными стимулами для повышения активности избирателей на местных выборах могли бы стать предусмотренные муниципалитетом льготы для граждан, постоянно участвующих в выборах, к примеру по оплате коммунальных услуг, регистрации собственности и т. д. Главное, чтобы эти стимулы носили постоянный характер, а не устанавливались непосредственно перед выборами.

Закрепление названных минимальных норм участия избирателей в выборах, на наш взгляд, должно быть лишь началом длительной работы государственных органов, партий, средств массовой информации по формированию действительно представительных органов власти.

Конечно, с помощью одних только выборов нам все равно не удастся создать полноценную демократическую модель общества. Граждане должны обладать возможностью не только выбирать власть путем проведения свободных и демократических выборов, но и контролировать выполнение обещаний, данных партией, кандидатом на выборах. Здесь можно только приветствовать возрождение и закрепление в законодательстве практики наказов избирателей, регулярных встреч депутатов с избирателями, публичного обсуждения программ партий, кандидатов и других форм постоянного взаимодействия власти и граждан.

Причем обязательно закреплять эти положения на уровне федерального законодательства. Они могут быть установлены в законодательстве субъектов Российской Федерации, включены в уставы муниципальных образований.

Совершенствование механизма легитимации состава Федерального собрания, безусловно, связано с процедурой формирования Совета Федерации. Еще в 1994 году в Центризбиркоме России разрабатывался проект Закона о выборах в верхнюю палату федерального парламента. Его серьезным недостатком было отсутствие четкой процедуры выдвижения кандидатов от органов законодательной и исполнительной власти, в том числе не учитывалась национальная специфика регионов. По нашему мнению, процедура выборов в эту палату в обязательном порядке должна учитывать и национальный состав субъектов Российской Федерации. Введение выборности Совета Федерации — один из важнейших шагов по реформированию Федерального собрания.

Реальные шаги, направленные на вовлечение граждан в управление делами государства и общества, не только способствовали бы оздоровлению общественного сознания и воспитанию в людях чувства гражданской ответственности, но и позволили бы получить мощный дополнительный потенциал совершенствования властных институтов. Установление законодательных гарантий учета общественного мнения при формировании и осуществлении государственной политики, а также дополнительных механизмов реализации гражданами своего конституционного права непосредственно участвовать в государст-

венном управлении оказало бы позитивное влияние на государственный механизм в целом.

Отсутствие столь необходимой обратной связи между государством и обществом не позволяет сегодня эффективно решать приоритетную конституционную задачу обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. В своей повседневной жизни россияне постоянно сталкиваются с не предусмотренными законодательством ограничениями своих прав и свобод либо с невозможностью их реализации. При этом федеральная, региональная или местная власть часто оказывается глухой по отношению к тем, от чьего имени она действует, не проявляет даже малейшего стремления выявить отношение рядовых граждан к сложившемуся в той или иной сфере положению дел и принять необходимые меры. Поэтому поставленный на серьезную правовую основу учет общественного мнения по проблемам, затрагивающим интересы граждан и их коллективов, а также правильно налаженный механизм рассмотрения поступающих от граждан петиций, предложений и жалоб могли бы служить важнейшим индикатором эффективности власти, качества принимаемых ее органами и должностными лицами решений.

Первым шагом в этом направлении должна стать разработка законодательной базы, обеспечивающей реализацию закрепленных в Конституции России принципов народовластия, создающей реальные механизмы участия граждан в управлении делами государства, непосредственного осуществления ими местного самоуправления, а также гарантирующей исполнение государством своей главной обязанности — признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

4.2. Совершенствование государственных механизмов осуществления народовластия на федеральном уровне

Конституционные основы народовластия (демократии) распространяются на деятельность всей системы органов государственности. Согласно Конституции Российской Федерации государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Этот конституционный перечень федеральных органов государственной власти хотя и не является исчерпывающим, подчеркивает то, что в деятельности только этих органов реализуется на федеральном уровне государственный суверенитет и принцип полновластия народа. Указания Конституции на то, что государственную власть осуществляют строго определенные органы, означает, что власть всех других государственных органов является производной от власти упомянутых выше

органов и должна соответствовать конституционному принципу полновластия народа.

Как мы уже отметили, организация государственной власти на федеральном уровне строится на принципе разделения государственной власти между тремя ее ветвями — законодательной, исполнительной и судебной.

Законодательный орган — Федеральное Собрание — принимает законы, определяет нормативную базу деятельности всех органов государственной власти, а также оказывает влияние на деятельность исполнительной власти (самый серьезный инструмент влияния — возможность постановки вопроса о доверии правительству), участвует в формировании правительства, судебных органов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть: организует исполнение законов, различными способами влияет на законодательный процесс (право законодательной инициативы, обязательность представления заключенный правительству на законопроект, требующие привлечения дополнительных федеральных средств). Возможность выражения недоверия правительству сбалансирована возможностью роспуска президентом Государственной Думы.

Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный суды Российской Федерации имеют право законодательной инициативы по вопросам своего ведения. Суды в пределах своей компетенции рассматривают конкретные дела, сторонами которых могут являться другие федеральные органы государственной власти.

В системе разделения властей на федеральном уровне особое место принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации. Это проявляется в его полномочиях по разрешению дел о соответствии Конституции федеральных законов, актов президента, палат Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации, разрешению споров о компетенции между федеральными органами государственной власти, а также возможности давать толкование Конституции Российской Федерации.

Сущностной особенностью организации власти на федеральном уровне является то, что, являясь главой государства, Президент Российской Федерации формально не входит в систему разделения властей. Выполняя задачи, возложенные на него Конституцией, президент призван обеспечивать необходимое согласование деятельности законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, позволяющее бесперебойно действовать всему государственному механизму.

При подробном рассмотрении компетенции Президента России обнаруживается, что он все-таки в значительной степени включен в деятельность исполнительной власти. Однако его конституционные полномочия не исчерпываются

ся руководством системой исполнительной власти. Президент Российской Федерации прежде всего является гарантом Конституции Российской Федерации, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, российский механизм разделения властей имеет свою специфику. Она обусловлена в первую очередь федеративной природой российской государственности и необходимостью взаимодействия всей системы органов государственной власти с гражданами, институтами гражданского общества. Российская система слержке и противовесов, помимо уровня Государственной Думы, правительства и судов общей юрисдикции, имеет еще один уровень разделения полномочий — между президентом, Советом Федерации и Конституционным Судом Российской Федерации.

К сожалению, ресурсы укрепления российской федеративной государственности до сих пор должным образом не используются. Наоборот, названные не полномочных представителей Президента России в так называемые федеральные округа не только поставило под сомнение самостоятельный статус Совета Федерации и его роль в укреплении федеративного государства, но и нарушило баланс сил в общей системе российской государственной власти.

Конструкция разделения государственной власти, закрепленная в российской Конституции, существенно отличается от классической схемы Ш. Монтескье, предложенной еще в XVIII веке. Согласно классической схеме субъектов осуществления власти может быть только три, как это закреплено, например, на федеральном уровне в США. Со времен появления этой схемы прошло уже несколько столетий, демократические государства в той или иной мере использовали в своих конституциях принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Однако в России в системе организации власти важнейшую функцию всегда выполнял коллегияльный орган типа Госсовета или Политбюро ЦК, уравновешивающий власть монарха или Генерального секретаря ЦК КПСС. И эта власть сегодня куда не исчезла, она сосредоточена в руках президента страны, поэтому ее необходимо вписать в систему разделения государственной власти.

Вообще-то, ветвей власти может быть и более трех. Так, Сунь Ят-Сен в XX веке предлагал деление государственной власти на пять ветвей (законодательную, исполнительную, судебную, контрольную и экзаменационную). Известна и схема Б. Константа, которой руководствовались в той или иной степени при

подготовке Конституционной хартии Франции 1814 года, наполеоновского Конституционного акта 1815 года, Конституции Франции 1830 года и Конституционной хартии Португалии 1826 года. Констан полагают, что глава государства — монарх — составляет совершенно самостоятельную ветвь власти в силу принадлежавших ему прерогатив и правомочий. Возможно, в какой-то мере воззрения Констан на разделение власти опосредованно, через унаследованный конституционный опыт XIX века, нашли отражение в Конституции Франции 1958 года, которая также определила особое положение Президента Республики.

Взаимоотношения между ветвями власти по действующей Конституции Российской Федерации явно не вписываются в классическую схему Монтескье. Они лишь косвенно напоминают взаимоотношения, установленные Конституцией Франции 1958 года. Вместе с тем эта конституция вообще не говорит о том, какие именно ветви власти существуют во Французской Республике. Лишь опосредованно французская Декларация прав человека и гражданина 1789 года, которая по-прежнему сохраняет юридическую силу и входит в так называемый конституционный блок, констатирует, что «общество, где не обеспечена гарантия прав и нет разделения властей, не имеет Конституции». Тем самым Франция признавала и признает необходимость разделения властей, однако рассматривает этот принцип во взаимосвязи с гарантиями прав и свобод граждан, оставляя за собой право выбора собственной национальной системы разделения властей.

Показательно, что, за исключением, например, Франции, Португалии, Финляндии, зарубежная конституционная доктрина не рассматривала институт монарха, президента вне системы разделения власти, как стоющего над ее ветвями. Да и французское конституционное законодательство однозначно не выводит президента за рамки системы разделения власти и ничего не говорит о верховенстве правительства в сфере исполнительной власти, оставляя данный вопрос, как представляется, открытым и позволяя главе государства активно участвовать в осуществлении исполнительной власти и фактически руководить ею в условиях совпадения президентского и парламентского болпшинства.

Практика показала, что французские президенты реализовывали свои полномочия преимущественно в сфере исполнительной власти и что правовое положение президента обычно определяется не столько его статусными характеристиками (гарант, арбитр, олицетворение национального единства), сколько конкретными полномочиями. Полномочия же главы государства, закрепляемые французской Конституцией, — это полномочия, приущие в основном высшим органам исполнительной власти. Не составляют исключения и закрепляемые полномочия президента как гаранта национальной независимос-

ти и территориальной целостности, которые также реализуются преимущественно в сфере исполнительной власти.

Французская модель свидетельствует о том, что вполне возможен определенный дуализм исполнительной власти, в рамках которой решения принимаются в двух центрах, при условии достаточно четкого разделения управленческих функций между основными носителями исполнительной власти — президентом и правительством, причем во Франции система не дает сбоев и в условиях, когда президент и члены правительства принадлежат к разным партиям. Более того, французский опыт показывает, что, даже если эти партии традиционно соперничают на политической арене, управление не нарушается и довольно высокая роль президента в решении реальных политических задач сохраняется.

Однако еще раз подчеркнем, что Россия в отличие от Франции является федеративным государством, и институт президентства у нас выполняет важнейшие функции, вытекающие именно из федеративной природы нашей государственности. Конечно, по мере формирования сильных парламентских партий ситуация может измениться. Государственная Дума сможет оказывать большое влияние на формирование и деятельность правительства. Однако верхний уровень разделения властей: президент — Совет Федерации — вполне сможет гарантировать стабильность институтов власти. Все это и требует нового взгляда на конституционно-правовые взаимоотношения главы государства не только в рамках исполнительной власти, но прежде всего по линии Совета Федерации, а также Конституционного Суда.

Необходимо не копирование чужого опыта, а осмысление российской системы разделения государственной власти и более четкое определение места Президента Российской Федерации в традиционной схеме российской государственности. Важно, чтобы содержание конституционного принципа разделения государственной власти было адекватно требованиям сегодняшнего дня, диктуемым не партийными разногласиями, а необходимостью укрепления российского федеративного государства.

Характерно, что Конституцией в отношении Федерального Собрания специально уточнение, что оно состоит из Совета Федерации и Государственной Думы. Тем самым заложена двухпалатная структура Федерального Собрания и даны четкие названия палат. Палаты российского парламента не только самостоятельны, но и формируются на разных принципах и имеют существенные различия в их компетенции. Это оправданно именно в федеративном государстве, где верхняя палата традиционно играет особую роль прежде всего во взаимоотношениях с главой государства, выполняя совместно с ним функции, гарантирующие единство и территориальную целостность государства, сохраняя суверенитет народа.

Логика развития российского политического процесса, оптимизация системы разделения власти диктует необходимость более четкого определения законодательстве новых механизмов взаимодействия правительства и Государственной Думы. Необходимо повысить ответственность законодательной власти за ход реформ и состояние дел в России и, следовательно, обеспечить более активное участие Государственной Думы в контроле за деятельностью правительственных органов. Такой контроль в 90-е годы XX века был в России достаточно слаб, во многом из-за отсутствия наиболее активной депутатской кортуса. На наш взгляд, этот пробел можно восполнить в специальном конституционном законе с тем, чтобы институт парламентского расследования предотвращал злоупотребления со стороны должностных лиц других ветвей власти. В этих целях за палатами Федерального Собрания должно быть закреплено полномочие образовывать следственные парламентские комиссии. Кроме того, на период парламентского расследования палата Федерального Собрания вполне может быть наделена правом учреждать должность специального следователя, в том числе для расследования фактов посягательства государственных должностных лиц на основы конституционного строя Российской Федерации.

Также представляется необходимым сбалансировать право свободного усмотрения президента при принятии решения об отставке правительства. Действия главы государства по данному вопросу должны быть мотивированными и приниматься только после предварительных консультаций с нижней и верхней палатами парламента. Такие действия должны в большей степени отвечать особому статусу главы государства, в соответствии с которым президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Такое положение предопределяло бы весомость и легитимность соответствующих действий Президента России.

Институт утверждения Государственной Думой кандидатуры Президента Правительства России призван обеспечить согласование позиций президента и Государственной Думы по данному вопросу. Ситуация, правда, осложняется некоторой неопределенностью части 4 статьи 111 Основного закона, согласно которой «после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы». Конституционным Судом Российской Федерации было признано право президента неоднократно представлять

Государственной Думе одну и ту же кандидатуру на пост председателя правительства.

Такая трактовка норм российской Конституции (в контексте уже сложившейся практики) позволяет президенту фактически не считаться с мнением Государственной Думы и под угрозой роспуска оказывать на нее давление после того, как кандидатура на пост председателя Правительства России отвергается Государственной Думой. Представляется назревшей необходимостью коррекция вышеуказанного конституционного положения с учетом общих государственных интересов в целях достижения баланса полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы. Может быть, например, принята компромиссная формулировка, согласно которой президент вправе лишь дважды представить Государственной Думе одну и ту же кандидатуру на пост председателя правительства, но уже по просьбе самого парламента.

В настоящее время прямое руководство главой государства силовыми министерствами практически неподконтрольно ни Федеральному Собранию, ни Правительству России. Это ставит политический процесс в излишнюю зависимость от личности Президента РФ. К тому же усиливается субъективный фактор, растет вероятность ошибки при принятии главой государства конкретных кадровых решений, что может иметь негативные последствия для всей страны. С учетом вышеказанного представляется необходимым скорректировать данную практику и закрепить в законодательстве обязательность предварительных консультаций Президента Российской Федерации по вопросам назначения тех или иных лиц на указанные должности не только с руководителями палат парламента, но и с руководителями профильных комитетов.

Нуждается в совершенствовании и конституционный институт вынесения недоверия Правительству Российской Федерации Государственной Думой. Было бы разумным подкрепить данный институт соответствующими основаниями (например, в связи с неудовлетворительной оценкой работы правительства, несогласием депутатов с основными направлениями проводимой им политики), а также сократить трехмесячный срок, в течение которого Государственная Дума вправе повторно выразить недоверие Правительству РФ. Этот период вполне может стать периодом конфронтации законодательной и исполнительной ветвей власти, когда правительственный кризис может быть лишь усугублен возможным блокированием Государственной Думой законодательных инициатив органов исполнительной власти, а также ответным давлением исполнительной власти на депутатов. Собственно, для этого есть все предпосылки. Пока Правительство РФ является не самостоятельным конституционным органом, несущим ответственность за

работу единой системы исполнительной власти, а элементом механизма президентской власти, исполнителем воли главы государства. Поскольку такая система исполнительной власти, замыкаясь на президенте, лишена реальных противясов в виде Государственной Думы, очень многое будет зависеть не только от личности главы государства, его настроения, самочувствия, профессионализма в области экономики, финансов, но и от конкретных членов кабинета министров.

Следствием такой ситуации явились, к примеру, не вполне оправданные отставки Правительства России, многочисленные перетряски в управленческой вертикали, дестабилизовавшие не только ее работу, но и политический процесс в целом. Тот факт, что правительство не имеет постоянной структуры и постоянно реорганизуется, уменьшает объем его самостоятельных характеристик, а также ослабляет его роль как высшего органа исполнительной власти. На практике, таким образом, наблюдается разрыв между конституционным статусом правительства и его реальным положением в системе государственных институтов.

Наблюдается и явная недооценка роли главы правительства при формировании кабинета министров. Председателю правительства зачастую приходится работать с лицами, навязанными ему со стороны, которых он практически не может сместить по своей инициативе. Доминирующее участие главы государства в формировании правительства, его стремление уравновешивать одни кадровые назначения (отставки) другими отнюдь не способствовали повышению эффективности работы правительства (а порой и просто парализовали деятельность последнего на определенных направлениях).

Одной из так до конца и не решенных проблем остается проблема согласования работы федерального правительства и Администрации Президента РФ. Последние в 1990-е годы фактически превратились в государственный орган, координирующий деятельность всех подчиненных президенту структур, являясь в отношении них своеобразным «вторым правительством». Такая ее роль противоречит общепринятому пониманию администрации главы государства как суверенно самостоятельного, технического органа при президенте и не вполне соответствует конституционной системе разделения власти. Кроме того, происходит дублирование функций федеральных органов исполнительной власти, особенно в области регулирования экономических процессов. При этом материально-техническое обеспечение институтов государственной власти осуществлялось Управлением делами Президента России. Хотя формально Управление делами Президента и было выделено из состава Администрации Президента РФ в самостоятельное звено со статусом федерального органа исполнительной власти (что само по себе вызывает вопросы), вполне можно утверждать, что конституционная самостоятельность трех ветвей вла-

сти все эти годы осуществлявала с их определенной материальной зависимостью от президента и Управления его делами.

Все эти обстоятельства ставят на повестку дня необходимость разработки и закрепления в конституционном законодательстве комплекса мер по совершенствованию механизмов осуществления государственной власти, чтобы исключить попытки посягательства какой бы то ни было ветви, органа власти на основы конституционного строя, принципы суверенности и принадлежности власти народу.

Для этого необходимо законодательно уточнить место и роль президента, Совета Федерации, правительства в общей системе государственной власти, а также конкретизировать содержание конституционного принципа разделения власти применительно к высшим федеральным государственным органам. Это позволит повысить не только эффективность функционирования президента как центрального института российской государственности, но и ответственность всей системы органов государственной власти перед народом в процессе осуществления им всей полноты принадлежащей ему власти.

Об этом говорят и многие современные российские новации в сфере исполнительной власти, в том числе связанные с образованием федеральных округов и деятельностью в этих округах полномочных представителей президента, которые не вписываются в конституционно-правовые взаимоотношения главы государства и правительства в рамках исполнительной власти. В новом контексте можно было бы говорить о Президенте РФ как об одном из основных носителей федеральной исполнительной власти, осуществляющем свои функции как непосредственно, так и через правительство и те органы исполнительной власти, которые находятся в его прямом подчинении. При таком подходе было бы проще планировать разделение управленческих функций в сфере исполнительной власти и обеспечивать их оптимизацию.

Необходимо разработать концепцию президентской власти как власти, не только определяющей основные направления развития Российской Федерации, обеспечивающей согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов, независимость и государственную целостность Российской Федерации, но и реализующей важнейшие полномочия в сфере исполнительной власти, осуществляющей стратегическое руководство данной ветвью власти, избегая, однако, при этом дублирования с полномочиями правительства и его конкретной деятельности.

Следует разгрузить институт Президента Российской Федерации от выполнения рутинных управленческих функций, особенно в сфере экономики, одновременно усилив ответственность правительства за реализацию своих конституционных полномочий и расширив его самостоятельность в решении опе-

ративных вопросов, текущих проблем экономики. Это позволило бы создать лучшие условия, с одной стороны, для того, чтобы Президент России мог заниматься стратегическими проблемами развития общества и государства, а с другой — для того, чтобы он, не будучи втянутым в повседневную деятельность правительства, более эффективно мог выполнять свои полномочия гаранта Конституции и арбитра во взаимоотношениях различных органов государственной власти.

Конституционно-правовое положение Правительства России предполагает необходимость сохранения определенной дистанции в его взаимоотношениях с президентом и исключает полную административную подчиненность главе государства. Иначе закрепляемые Конституцией координационные функции главы государства по обеспечению согласованного функционирования органов власти могут превратиться в простое административное руководство, что снизит как управленческую эффективность Правительства Российской Федерации, так и реальную роль Президента России как органа, занимающегося вопросами стратегического развития страны.

Современное российское законодательство содержит все предпосылки для усиления действительной самостоятельности правительства в управлении повседневными делами. По Конституции РФ именно оно «осуществляет исполнительную власть Российской Федерации» (ч. 1 ст. 110). Более того, в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ характеризуется как «высший исполнительный орган Российской Федерации» (ст. 1). В части 3 статьи 1 данного закона отмечается, что Правительство РФ «возглавляет единую систему исполнительной власти Российской Федерации». Именно правительство «обеспечивает единство системы исполнительной власти, направляет и контролирует деятельность ее органов» (ст. 13). Оно имеет свое собственное функционально-компетенционное выражение, будучи наделенным Конституцией и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» необходимыми полномочиями для самостоятельного осуществления многих важных государственных функций (особенно в экономической и социальной сферах) и полностью ответственным за надлежащую их реализацию.

Логика развития российского политического процесса, функционирования механизма разделения власти диктует необходимость дополнительных сдержек и противовесов президентской власти, а также повышения ответственности законодательной ветви власти за состояние дел в России, что предполагает более активное участие Государственной Думы в формировании правительства и в текущем контроле за деятельностью органов исполнительной власти.

Правительство и парламент должны в большей степени взаимодействовать друг с другом, и это взаимодействие должно осуществляться без излиш-

нето нажима и вмешательства со стороны президентской власти. Вмешательство главы государства в такие отношения может быть оправданным только в случае кризиса, не только правительства, но и парламентского, когда эти отношения по тем или иным причинам заходят в тупик. В таком случае у президента есть ряд правовых средств урегулирования ситуации. Резервы же укрепления повседневных взаимоотношений правительства и Государственной Думы лежат прежде всего в законодательной сфере, где эти два института должны стать основными партнерами уже на стадии законоворчества.

Оптимизация роли президента и президентской власти в государственном механизме РФ и системе разделения власти может быть осуществлена путем принятия Федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации». Подобный закон, как известно, уже принимался в Российской Федерации в 1991 году (хотя тогда он был весьма краток и несовершенно) и был отменен с принятием Конституции РФ 1993 года. Принятие такого закона позволило бы несколько скорректировать российскую систему разделения власти, уточнить место и роль президента в государственном механизме Российской Федерации.

Принятие Федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации» позволило бы также законодательно определить компетенцию Администрации Президента РФ, лишить ее функции регулирования экономических процессов и максимально ограничить дублирование функций Администрации Президента и Правительства Российской Федерации. В то же время в этом законе можно было бы ограничить отдельные полномочия Президента России, ввести противовесы в целях реализации принципов федерализма, развития республиканских начал в государственной жизни, диалога власти и общества.

Новый блок взаимоотношений Президента России с обществом, гражданскими институтами, местным самоуправлением позволит модернизировать российскую государственность в целом и наполнит работу его Администрации. Совета Безопасности новым содержанием. Этот же закон мог бы установить социальные гарантии бывшему президенту, что придало бы таким гарантиям законную стабильность и не ставило бы бывших президентов в зависимость от политических пристрастий пришедшего к власти нового президента.

Такой закон вполне мог бы быть принят именно как федеральный конституционный закон, хотя он прямо и не упоминается в Конституции Российской Федерации. Это позволит законодательному регулированию института президента занять достойное место в ряду федеральных конституционных законов, урегулировавших такие государственные институты, как Правительство РФ,

Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд, Уполномоченный по правам человека.

Принятие данного федерального конституционного закона позволит в рамках формирования конституционного блока, состоящего из Конституции РФ и ряда федеральных конституционных законов, посвященных высшим органам государственной власти в России, приступить к разработке конституционных законов, развивающих статус других высших органов государственной власти, в том числе и Федерального Собрания (парламента Российской Федерации).

Крайне важно принять законодательные меры, направленные на стабилизацию деятельности и структуры правительства, усиление его самостоятельности в рамках той роли, которая закрепляется за ним Конституцией. Законодательное закрепление постоянной, жесткой структуры Правительства Российской Федерации, скорее всего, будет противоречить части 1 статьи 112 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой «Председатель Правительства не позднее недельного срока после назначения представляется Президенту Российской Федерации предложение о структуре федеральных органов исполнительной власти», что предполагает возможность ее изменения. Следует тем не менее ограничить такую возможность какими-либо общими принципами, которые должны учитываться в деятельности исполнительной власти (например, принципом стабильности структуры федеральных органов исполнительной власти, ее преемственности).

Следует также де-факто расширить полномочия главы правительства по формированию его состава. По конституционной логике именно председатель правительства, организующий работу правительства и отвечающий за нее, должен набирать свою собственную «команду», а президент — преимущественно утверждать состав правительства (что, естественно, не исключает предварительных совместных обсуждений и влияния главы государства на данный процесс, особенно в отношении глав непосредственно подведомственных ему министерств).

Повышению ответственности и самостоятельности правительства и его отдельных министров могло бы способствовать введение института контрастности (известного большинству стран, где исполнительная власть не принадлежит исключительно президенту) председателем правительства или соответствующим министром актов главы государства в тех сферах, которые не составляют исключительную прерогативу президента. Такая контрастность была бы уместна, в частности, в социально-экономической области, поскольку именно правительство по Конституции отвечает за исполнение федерального бюджета, государственное руководство экономикой. В противном случае

принятие президентом указов по этим вопросам выглядело бы открытым дисбалансом даже в рамках исполнительной власти.

Предлагаемая корректировка взаимоотношений президента и правительства могла бы быть осуществлена посредством как корректировки Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», так и принятия нового Федерального закона «Об общих принципах деятельности федеральных органов исполнительной власти», который помог бы решить проблему комплексной регламентации всей системы органов исполнительной власти РФ.

С учетом уже высказанных замечаний механизм утверждения Государственной Думой кандидатуры председателя правительства представляется на современном этапе оптимальным. Вряд ли стоит вести речь о возможном лишении Государственной Думы подобной прерогативы и отнесением функции формирования правительства исключительно к сфере компетенции и ответственности Президента РФ. Такой шаг не соответствовал бы конституционной системе разделения власти, логике установленной Конституцией республиканской формы правления. Вместе с тем в настоящее время вряд ли возможно формирование правительства на парламентской основе (или, как во Франции, с учетом результатов выборов в нижнюю палату парламента). Подобная задача может рассматриваться лишь в качестве стратегической, прежде всего по причине нынешней слабости российских политических партий и незаметной поддержки их избирателями.

Более эффективному выполнению полномочий Федерального Собрания по контролю за деятельностью исполнительной власти могло бы способствовать принятие отдельного федерального закона, в котором регулировалась бы деятельность комитетов и комиссий Государственной Думы и Совета Федерации (пока их контрольные полномочия по отношению к исполнительной власти закрепляются лишь в регламентах палат). Такой закон мог бы регулировать также вопросы взаимоотношений между палатами Федерального Собрания, а также различные вопросы взаимодействия с другими органами государственной власти. Подобный закон мог бы именоваться «О Федеральном Собрании Российской Федерации». Так же, как и упомянутому выше Закону «О Президенте Российской Федерации», Закону «О Федеральном Собрании Российской Федерации» мог бы быть придан статус федерального конституционного закона. Разумеется, серьезные изменения нормативной базы организации и деятельности федеральной государственной власти не могут состояться в одночасье, однако их необходимость назрела и с позиций правовой теории, и с позиций практики политической жизни.

ГЛАВА 5. РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ НАРОДОВЛАСТИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

К настоящему времени процесс перехода от административно-бюрократической системы к подлинно демократической, правовой системе еще далеко не завершен как на федеральном, так и на региональном уровне. Участие граждан в управлении делами государства остается весьма ограниченным.

В современном обществе именно существование гарантий и реальное использование политических прав и свобод является показателем правового государства. Только неукоснительное соблюдение закрепленных в российской Конституции политических прав граждан может установить подлинно равные отношения между государством и гражданским обществом, между чиновником и гражданином. Право на участие в управлении делами государства входит в число основных политических прав и свобод граждан.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации в сфере непосредственного осуществления власти показывает, что российские регионы прошли значительный путь в данном направлении. При этом многие субъекты Федерации, опираясь на конституционные положения, значительно опередили здесь федеральный центр. В субъектах Российской Федерации принято значительное количество законов, развивающих конституционные принципы народодовластия.

Согласно части 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Поэтому основной целью как федерального законодательства, так и законодательства субъектов Российской Федерации является всемерное развитие этих форм осуществления власти народа. Важно отметить, что в статье 3 Конституции Российской Федерации речь идет о многонациональном народе Российской Федерации. Хотя в некоторых учредительных документах субъектов Российской Федерации используется и понятие народа соответствующего субъекта Российской Федерации. Например, в Уставе Самарской области народ Самарской области определяется как народ Российской Федерации, проживающий на территории области.

Представляется, что в случае, если народ субъекта Российской Федерации определяется как народ Российской Федерации, проживающий на территории субъекта Российской Федерации, то есть фактически как население, проживающее на территории субъекта Российской Федерации и являющееся частью народа Российской Федерации, содержательных противоречий Конституции Российской Федерации не имеется.

Вместе с тем следует признать, что с точки зрения точности терминологии конструкция «народ субъекта Российской Федерации» не является общепринятой. В науке конституционного права под понятием «народ» обычно подразумевается все население государства, образующее единую социально-экономическую и политическую общность независимо от деления его на какие-либо национальные или территориальные общности. Применительно к отдельным частям государства обычно используется термин «население» — совокупность людей, проживающих на данной территории и имеющих с ней постоянную правовую связь. Когда речь идет о государстве в целом, понятие «население» используется как аналогичное понятие «народ». Однако высказывается и точка зрения, согласно которой речь должна идти не о населении, а именно о народе субъекта Российской Федерации⁷⁹.

Следует заметить, что в законодательстве зарубежных стран понятие «народ» применительно к населению субъекта федеративного государства используется достаточно часто. Например, в преамбуле Конституции американского штата Иллинойс сказано: «Мы, народ штата Иллинойс... принимаем и устанавливаем настоящую Конституцию штата Иллинойс...» В разделе пятом данной Конституции, регламентирующем право на собрания и петиции, установлено, что: «...народ обладает правом проводить собрания с сообщением общественному порядку для обсуждения общего благосостояния, информирования о настроениях своих представителей и подачи петиций, касающихся удовлетворения жалоб»⁸⁰.

Среди институтов непосредственного осуществления власти народа в субъектах Российской Федерации можно назвать следующие: выборы и референдум, отзыв депутатов и должностных лиц, собрания (сходы) граждан, петиции, правотворческая инициатива, обращения, обсуждение вопросов местной жизни, народная правотворческая инициатива, опросы, митинги и демонстрации и ряд других. Не имея возможности детально осветить все проблемы выборов и референдумов в субъектах Российской Федерации, остановимся на самых острых, по нашему мнению, из них.

В сфере избирательного законодательства весьма проблемным остается вопрос о соотношении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации. Достаточно часто появляются инициативы о «переводе» всего массива избирательного законодательства на федеральный уровень регулирования, что мы считаем совершенно неприемлемым.

⁷⁹ См.: Умнова И.А. Устав области (края): первый опыт. М., 1995. С. 37.

⁸⁰ Социальные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / Пер. с англ.; Сост. В.И. Лафиткин; Пол ред. и со вступ. статей О.А. Жидкова. М.: Прогресс; Универс, 1993. С. 98–99.

Следует отметить, что как в статье 71, так и в статье 72 Конституции Российской Федерации не указано, в чьем ведении находится избирательное законодательство. Поэтому в первую очередь необходимо учитывать решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Позиция Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу неоднократно высказывалась в ряде его решений, в частности в постановлениях от 24 ноября 1995 года № 14-П по делу о проверке конституционности части 2 статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 года «О выборах в парламент Республики Северная Осетия — Алания»⁸¹ и от 23 марта 2000 года № 4-П по делу о проверке конституционности части 2 статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой⁸².

В первом из указанных постановлений федеральный Конституционный Суд указал, что вопрос об обеспечении избирательных прав относится к предельно совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что предусмотрено статьей 72 (пункт «б» части 1) Конституции Российской Федерации и, следовательно, подлежит регулированию федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Во втором из вышеуказанных постановлений эта позиция была развита. Федеральный Конституционный Суд указал, что согласно статье 72 (пункт «б» части 1) Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе избирательных прав, провозглашенных в статье 32 Конституции, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, причем субъекты Российской Федерации, вводя конкретные избирательные процедуры, должны, исходя из особенностей этих процедур, предусматривать и необходимые дополнительные гарантии избирательных прав.

Однако в настоящее время положение дел таково, что такие необходимые дополнительные гарантии субъекты Российской Федерации уже практически не могут предусматривать в собственных законах. В результате неоднократно изменений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выборы всех уровней все больше и больше регулируются Федерацией. Справедливо отмечается, что в большинстве случаев при регулировании тех или иных

⁸¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4692.

⁸² Собрание законодательства РФ. 2000. № 13. Ст. 1429.

аспектов избирательного процесса законодатель субъекта Федерации, будучи лишенным возможности творчески развивать нормы федерального закона, вынужден лишь воспроизводить их⁸³. Поэтому федеральные государственные органы должны идти не по пути дальнейшей централизации избирательного законодательства, а организационно и методически помогать субъектам Российской Федерации. Оптимальной здесь представляется разработка модельных для субъектов Российской Федерации законов о выборах и референдумах. Тем более что положительный опыт подобной работы уже имеется. Так, в период 1997–1998 годов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации было подготовлено и направлено в субъекты Федерации девять таких модельных законов⁸⁴.

Необходимо, конечно же, и своевременное приведение региональных законов в соответствие с федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», что само по себе не так уж и просто, поскольку в данном случае приходится серьезно менять абсолютно все региональное избирательное законодательство. Полагаем, что более целесообразным является не тот вариант, когда в законы субъектов Федерации вносятся соответствующие изменения и дополнения, а вариант принятия новых редакций избирательных законов. В среднем в каждом субъекте Российской Федерации придется изменить от 6 до 10 законов.

Речь идет о законах о выборах президента либо губернатора и депутатов законодательного органа, главы и депутатов органов местного самоуправления, также могут быть законы об отзыве перечисленных лиц, о референдуме субъекта Российской Федерации и местном референдуме. Поэтому, по нашему мнению, наиболее рациональным будет принятие избирательного кодекса субъекта Российской Федерации. Название, конечно же, условное, поскольку в него могут быть включены процедуры референдумов и отзыва выборных лиц. Цель принятия избирательного кодекса субъекта Российской Федерации состоит в комплексном системном законодательном регулировании выборов и референдума. Кодификация же производится в интересах экономики правового материала, удобства пользования им при подготовке и проведения выборов.

Избирательные кодексы приняты или готовятся к принятию в весьма значительном числе субъектов Российской Федерации (Алтайский край, Воронежская, Свердловская области и многие другие).

⁸³ См.: Доклад Независимого института выборов «Избирательное законодательство: пути реформирования» // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 4. С. 3.

⁸⁴ См.: Модельные законы и выборы и референдумы в субъектах Российской Федерации. М., 1998. Вып. 1 и 2.

Практика проведения выборов показала, что процессуальные подходы к организации выборов разных уровней во многом совпадают, хотя и не лишены существенных особенностей. Это определяет возможность объединения региональных актов в единый целостный документ. Большинство избирательных законов в субъектах Российской Федерации местами дословно повторяют друг друга. В избирательном кодексе субъекта Российской Федерации возможно избежать повторения одинаковых положений при нормировании разных выборов, в то же время делая необходимый акцент на особенностях правового регулирования отдельных из них. В действующих избирательных кодексах субъектов Российской Федерации также есть определенные недостатки, когда, например, приходится раскрывать в одной статье многочисленные особенности исчисления сроков избирательных процедур в рамках разных выборов. Это, конечно, создает определенные трудности для правоприменителя, но не является несправедливым недостатком.

Итогом работы должен стать внутренне согласованный и непротиворечивый закон, не имеющий законодательных пробелов, более простой в работе как для избирательных комиссий, так и для кандидатов и избирателей документ.

Конституция Российской Федерации наряду со свободными выборами наывает высшим непосредственным выражением власти народа и референдум. Законодательное определение референдума дано в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Согласно пункту 53 статьи 2 данного закона референдум — это форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме. Наряду с общероссийским референдумом предусматриваются также региональные и местные референдумы. Пункт 56 статьи 2 названного выше федерального закона определяет референдум субъекта Российской Федерации как референдум, проводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории субъекта Российской Федерации. Следует отметить, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» весьма жестко унифицировал практически все положения о региональных референдумах. Поэтому сейчас почти все законы субъектов Российской Федерации о референдумах повторяют друг друга. Естественно, что такая жесткая федеральная унификация не позволяет субъектам Российской Федерации учитывать при проведении референдумов свои местные особенности.

К настоящему времени практически во всех субъектах Российской Федерации приняты законы, посвященные региональным и местным референдумам. Однако в некоторых российских регионах до сих пор отсутствует необходимая законодательная регламентация референдумов. Например, в Ленинградской и Новосибирской областях, а также в Еврейской автономной области не приняты законы о референдуме этих субъектов Российской Федерации. В Республике Татарстан отсутствует закон о местном референдуме. В Республике Алтай вообще нет законов о референдумах.

Следует заметить, что в ряде уставов субъектов Российской Федерации предусмотрено принятие изменений и дополнений в устав на референдуме субъекта Российской Федерации. В качестве примера можно привести положения Устава Тверской области, согласно которым изменения и дополнения в устав могут быть приняты на референдуме области. В то же время предусматривается, что устав области, изменения и дополнения к нему могут быть приняты Законодательным собранием.

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 1 ст. 5) к числу основных полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации отнесено принятие конституции или устава субъекта Российской Федерации и поправок к ним. Важно отметить, что согласно указанному федеральному закону правом принятия устава края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа и поправка к нему наделен только законодательный (представительный) орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Правом же принятия конституции республики и поправок к ней законодательный (представительный) орган государственной власти наделен только в том случае, если конституцией республики не установлено иное.

Действительно, в конституциях ряда республик установлен иной порядок принятия конституции. В основном это принятие конституции на республиканском референдуме. Различия в полномочиях по принятию основополагающих документов субъектов Российской Федерации законодательными (представительными) органами государственной власти республик и иных субъектов Российской Федерации обусловлены положениями федеральной Конституции. Согласно части 1 статьи 66 Конституции Российской Федерации статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики. Согласно части 2 статьи 66 Конституции Российской Федерации статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом соответствующего субъекта Российской Федерации, принимаемым законодательным (представительным) органом.

Таким образом, в республиках законодательный (представительный) орган государственной власти может обладать меньшими законодательными полномочиями в отношении принятия основополагающего акта субъекта Российской Федерации по сравнению с аналогичными органами краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. В то же время население последних из указанных субъектов Российской Федерации лишено права самостоятельно принимать устав субъекта Российской Федерации, что не вполне соответствует декларируемому Конституцией Российской Федерации принципу равноправия субъектов Федерации (часть 1 ст. 5).

На наш взгляд, такой вариант, когда изменения и дополнения в устав субъекта Федерации могут быть приняты на референдуме, заслуживает права на существование. Хотя остается открытым вопрос о соответствии Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству принятия устава субъекта Российской Федерации либо поправки к нему на референдуме соответствующего субъекта Федерации. Ведь в Конституции Российской Федерации однозначно указано, что устав субъекта Российской Федерации принимается законодательным (представительным) органом. Вряд ли выходом из этой ситуации может быть принятие устава субъекта Российской Федерации либо поправки к нему в окончательной редакции на референдуме и лишь затем его формальное принятие (иными словами — «утверждение») законодательным органом субъекта Федерации. Это связано с тем, что согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» решение, принятое на референдуме, является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении (п. 1 ст. 73).

Поэтому оптимальным является предоставление крайм, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам права самостоятельно определять порядок принятия устава соответствующего субъекта Российской Федерации, хотя очевидно, что в данном случае придется внести изменения в Конституцию Российской Федерации (часть 2 ст. 66). Тем не менее это будет способствовать полному равноправию всех субъектов Российской Федерации.

Как бы то ни было, в настоящее время именно на референдуме субъекта Российской Федерации граждане, проживающие в этом субъекте Федерации, могут высказать свое отношение к любым законодательным актам.

Следует учитывать, что в последние годы в субъектах Российской Федерации наряду с традиционными формами непосредственной демократии (выборы, референдум) используются и новые (народная инициатива, консультативный референдум, опросы и т. д.).

Институты прямой демократии позволяют гражданам участвовать в определении задач и направлений деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. С помощью институтов непосредственной демократии усиливается и контроль граждан за деятельностью этих органов. Следует отметить, что институты непосредственной демократии в конституциях республик регламентированы значительно меньше, чем в уставах ряда краев и областей Российской Федерации. В свою очередь, данные уставы с разной степенью детализации регулируют институты непосредственной демократии. В ряде краевых и областных уставов эти институты урегулированы достаточно полно. В них содержатся отдельные главы, посвященные непосредственной демократии. Это, например, глава 3 Устава Архангельской области «Институты непосредственной демократии на территории Архангельской области»; глава 6 Устава (Основного закона) Алтайского края «Непосредственное участие жителей Алтайского края в решении важных вопросов государственного значения»; глава 2 Устава Волгоградской области «Непосредственное участие населения в осуществлении государственной власти»; глава 2 Устава Смоленской области «Непосредственное осуществление власти народом»; глава 6 Устава Челябинской области «Институты непосредственной демократии на территории области»; глава 3 Устава Амурской области «Непосредственное участие граждан в осуществлении государственной власти».

Нельзя не заметить, что в некоторых уставах субъектов Российской Федерации, несмотря на достаточно промкие названия соответствующих глав этих уставов, институтам непосредственной демократии уделяется явно недостаточное внимание. Например, глава 3 Устава Смоленской области именуется «Институты непосредственной демократии. Избирательная система Смоленской области». Однако среди форм осуществления непосредственной демократии (ст. 19) называются только референдум и выборы.

В некоторых уставах субъектов Федерации содержатся положения об обсуждении населением важных вопросов жизни субъектов Российской Федерации, в том числе проектов нормативных правовых актов. Следует отметить, что институтом подобных обсуждений могут выступать различные органы государственной власти, хотя в большинстве случаев ведущая роль принадлежит законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации. Так, в Волгоградской области — это областная Дума, глава администрации; в Вологодской области — Законодательное собрание; в Калининградской области — областная Дума, ее председатель, глава администрации.

Одной из форм непосредственной демократии является гражданская или народная инициатива. Это новая форма прямого волеизъявления граждан по-разному закрепляется в уставах субъектов Российской Федерации. Так, в Ус-

таве Красноярского края предусмотрено, что граждане могут осуществлять краевую народную инициативу путем выдвижения проектов решений для голосования на краевом референдуме или внесения их на рассмотрение Законодательного собрания или губернатора края. В Уставе Калужской области указано, что граждане имеют право на правотворческую инициативу, которая подлжет обязательному рассмотрению органами государственной власти и органами местного самоуправления, а результаты рассмотрения — официально опубликованно.

В Уставе Волгоградской области содержатся положения о гражданской и законодательной инициативе. Под гражданской инициативой понимается право избирателя на обращение к депутату областной Думы с предложением о принятии или изменении областного закона. Под законодательной инициативой граждан понимается право определенного числа избирателей представлять областной Думе проекты законов, а также иные предложения для их принятия в законодательном порядке.

Согласно статье 29 Устава Амурской области народная правотворческая инициатива может осуществляться гражданами путем выдвижения предложений для референдума области или внесения их на рассмотрение в областной Совет народных депутатов. В Совет предложения могут вноситься от имени не менее одного процента граждан, обладающих активным избирательным правом. Сбор подписей для осуществления народной правотворческой инициативы проводится на основе полностью оформленного законопроекта. Однако этим выхощивается сам смысл правотворческой инициативы, поскольку подразумевается, что неполно оформленный законопроект может быть не допущен до обсуждения.

Конечно же, конституции и уставы не могут всеобъемлюще регламентировать институты непосредственной демократии, для более широкого и полного применения которых необходима их дальнейшая детализация законодательными органами, прежде всего в законах субъектов Российской Федерации. В данных законах необходимо четко определить порядок принятия населением решений регионального и местного характера. Следует заметить, что такие законы уже приняты в значительном числе субъектов Российской Федерации, например Закон Калужской области «О народной правотворческой инициативе» от 6 мая 1996 года.

Однако самое детальное законодательное регулирование институтов непосредственной демократии само по себе не является гарантией активного использования таких институтов гражданами. Поэтому очень важна деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по практическому разъяснению (и в том числе через средства массовой информации) различных аспектов участия граждан в непосредственном осуществлении власти.

Немаловажной является и информационная открытость для граждан органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Устав Архангельской области в число институтов непосредственной демократии включает обсуждение гражданами важных вопросов государственного значения (ст. 16), а также гласность в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления (ст. 18).

Важно в то же время подчеркнуть, что ни уставы, ни конституции, ни законы субъектов Российской Федерации не смогут гарантировать полноценно-то обеспечения прав граждан, в том числе и потому, что их действие не может в полной мере распространяться на федеральные органы государственной власти. Поэтому необходимо скорее принять федеральный закон, в котором был бы урегулирован порядок получения информации о решениях органов власти всех уровней. При этом законами субъектов Российской Федерации должны устанавливаться дополнительные гарантии на получение информации о решениях органов публичной власти.

Как уже упоминалось ранее, до сих пор отсутствуют многие федеральные законы, развивающие конституционные принципы народовластия. Помимо федерального закона в сфере информационно открытости органов публичной власти, необходимо также принять федеральные законы об обращении в государственные органы и органы местного самоуправления, а также о со-браниях, шествиях и демонстрациях.

Федеральный закон «Об обращении граждан» был принят Государственной Думой 3 декабря 1999 года (повторно, после отклонения его Советом Федерации), но не был подписан Президентом Российской Федерации. Кроме того, следует учитывать положение Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в редакции от 4 марта 1980 года, с изменениями и дополнениями от 2 февраля 1988 года)⁸⁵. Однако многие нормы данного указа в настоящее время устарели и не могут обеспечить полноценного регулирования соответствующих отношений.

В ряде субъектов Российской Федерации приняты законы, регулирующие право граждан на обращение. В их числе можно назвать Закон Орловской области «О порядке рассмотрения жалоб, заявлений и предложений граждан в органах государственной власти и местного самоуправления Орловской области», Закон города Москвы «Об обращении граждан», одноименный закон Челябинской области, Закон Чувашской Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления».

⁸⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 11. Ст. 192.

Статья 31 Конституции Российской Федерации устанавливает право российских граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. С конца 80-х годов прошлого столетия по мере демократизации общества граждане использовали такую форму политического протеста самостоятельно, без властей и против властей.

В настоящее время на федеральном уровне действует Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 1992 года № 524 «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования». Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» был принят Государственной Думой летом 1995 года и одобрен Советом Федерации осенью того же года, но не подписан Президентом Российской Федерации. Поэтому в субъектах Российской Федерации до настоящего времени действуют в основном временные положения о митингах и манифестациях. Следует также учитывать, что только путем принятия законодательных актов невозможно добиться полноценной реализации народовластия в субъектах Российской Федерации. Необходимо контроль за исполнением таких законодательных актов. Основная роль здесь может принадлежать представительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также уполномоченному по правам человека в субъекте Федерации. В ряде субъектов Российской Федерации уже законодательно введена такая должность. В Федеральном конституционном законе «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ст. 5) предусмотрена возможность учреждения должности уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации в соответствии с конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации. Однако нельзя не отметить, что структура и содержание соответствующих законов субъектов Российской Федерации в основном заимствованы из вышеуказанного федерального конституционного закона.

При этом ряд норм федерального конституционного закона изменен применительно к системе организации государственной власти в соответствующих субъектах Федерации. Вместе с тем целый ряд положений, содержащихся в федеральном конституционном законе, не может механически воспроизводиться в региональных законах ввиду того, что у федерального законодателя совершенно иные полномочия по определению статуса и порядка деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, нежели аналогичные полномочия в отношении региональных уполномоченных у законодательных органов субъектов Российской Федерации. Необходимо учитывать, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 71) уголовное, уголовно-процессуальное законодательство, гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации. Недостаточный учет этих обстоятельств составляет наиболее слабое место в законах субъектов Российской Федерации об уполномоченных по правам человека.

В то же время в пределах ведения субъекта Российской Федерации возможно предоставление дополнительных прав региональному уполномоченному по правам человека. Например, целесообразно предоставить ему право законодательной инициативы в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Подводя итог анализу развития конституционных принципов народовластия в законодательстве субъектов Российской Федерации, следует отметить, что субъекты Российской Федерации прошли значительный путь в этом направлении. Поэтому необходимо детальное и тщательное изучение этого опыта, выявление его слабых и сильных сторон. И все то, что показало свою эффективность на практике, необходимо использовать на федеральном уровне, о чем, к сожалению, сегодня говорить не приходится. Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов нередко разрабатываются без всякого использования регионального опыта. При этом практически не используются даже те законы субъектов Российской Федерации, которые уже показали свою эффективность. А результатом этого может быть дальнейшая жесткая унификация законодательства субъектов Российской Федерации без всякого учета региональной специфики.

Сама идея федеративного государства предполагает многообразие подходов к решению конкретных вопросов развития конституционных принципов народовластия. Как было отмечено в ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, «необходимо отказываться не только от вторжения федеральной компетенции, но и от необоснованных попыток федеральных структур вмешиваться в сферу исключительной компетенции регионов»⁸⁶.

Вполне понятным кажется стремление федерального законодателя установить единые для всех субъектов Российской Федерации правила во всех сферах общественной жизни. Особенно логичным это кажется на фоне противостояния в некоторых регионах законодательной и исполнительной ветвей власти, каждая из которых зачастую стремится «перетянуть» на себя значительную часть полномочий, в результате чего нарушаются права граждан. Однако, как представляется, федеральные органы государственной власти не должны сковывать инициативу субъектов Российской Федерации в развитии конституционных принципов народовластия. Это тем более важно, что большинство российских регионов опередили в этом отношении федеральный центр. Субъекты Российской Федерации обладают сегодня достаточным потенциалом для дальнейшего развития в своем законодательстве конституционных принципов народовластия.

⁸⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства». М., 2001.

ГЛАВА 6. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ЭЛЕМЕНТ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ НАРОДОВЛАСТИЯ

6.1. От демократического централизма к местному самоуправлению

Местное самоуправление сегодня рассматривается в качестве неотъемлемой части конституционного механизма народовластия в Российской Федерации. Являясь самостоятельным уровнем публичной власти, наиболее приближенным к населению, и элементом гражданского общества, местное самоуправление призвано играть роль одной из гарантий подлинной демократии в стране. Процессы развития нормативной модели российского местного самоуправления и фактического становления этого важнейшего социального института в полной мере отразили в себе проблемы и противоречия политической реформ двух последних десятилетий.

Идеи самоуправления, вовлечения широких слоев населения в решение местных задач включались в официальную идеологическую доктрину государственной власти до конца 1980-х годов. Однако реально в основу организации местной власти до конца 1980-х годов был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти. Советы формировали исполнительные комитеты, которые формально были подчинены и подотчетны им и выше стоящим исполнительным органам, а фактически служили проводниками политики партийных органов. Организационным принципом построения системы Советов являлся демократический централизм, который формально допускал самостоятельность на местах, но фактически заключался в полной централизации государственной власти, отсутствии у местной власти собственной исключительной компетенции и финансовой самостоятельности. Согласно Конституции СССР 1977 года местные Советы были вправе принимать общезобязательные правовые решения в пределах, установленных законодательством Союза ССР, союзной и автономной республике. Однако любые решения местных Советов могли быть отменены вышестоящим Советом.

Роль публичных отраслей отечественного права в те годы была достаточно специфичной. С одной стороны, государство добивалось высокого качества правового массива, его точности и непротиворечивости, важной задачей считалось укрепление социалистической законности. В законодательстве были четко урегулированы многочисленные конкретные вопросы, составившие предмет повседневной деятельности местной власти. С другой стороны, в сфере вопросов, имеющих политическое значение, партийная программа или указания руководящих органов на практике могли значить гораздо больше, чем конституционные принципы или нормы закона.

Административная система успешно подстраховывала право. Пробел в законодательстве, отсутствие необходимой регламентации вопросов организа-

ции власти любого уровня, одним словом, отсутствие автономно работающего правового механизма было позволительно, не вызывало сложных коллизий или кризисов. Единая вертикаль власти, безальтернативные выборы, единоплатное голосование в Советах всех уровней не требовали сложного правового регулирования соответствующих отношений.

Однако было бы неправильно видеть в советской системе организации местной власти только негативные черты. В той системе определенные местные вопросы могли решаться в интересах государства и местного населения гораздо более оперативно и эффективно, чем в сегодняшних условиях. Однако нельзя не признать, что советская модель организации местной власти в ее прежнем виде не вписывалась в стратегию коренных экономических и политических преобразований в нашем государстве, представляющую становление институтов правового государства и гражданского общества.

Появление российского местного самоуправления в его сегодняшнем виде стало результатом вызванных объективной необходимостью процессов, во-первых, децентрализации власти, а во-вторых, усиления ее демократических начал. Но, безусловно, сами процессы реформирования институтов власти, создания новой нормативной правовой базы шли под значительным влиянием субъективных факторов, были непредсказуемы и противоречивы.

Реформаторы часто весьма смутно представляли себе конечную цель своих действий. Желание перестроить местную власть, повернуть ее лицом к людям, сделать более эффективной сочеталось, с одной стороны, с идеологическими установками прошлых лет, а с другой — с утопическими подчас представлениями о местном самоуправлении как о суверенной власти, первооснове государства и т. п. Политики, от которых зависело создание качественно новой нормативной правовой базы местного самоуправления, как правило, не имели системного научного мировоззрения и необходимого опыта, учились на собственных ошибках.

Далеко не сразу была правильно понята идея баланса интересов государства в целом, местных коллективов и личности. Сильно выраженный политический характер процесса становления местного самоуправления обуславливался также тем, что различные политические силы искали союзников среди руководителей местной власти, то суля им безграничную самостоятельность, то настаивая на их фактически полной подчиненности центру. Создание основной на демократических принципах нормативной правовой базы местного самоуправления шло на фоне парада суверенистов, грубейших нарушений общепринятой в цивилизованных странах иерархии правовых актов разного уровня, безответственных политических решений и драматических событий. Тем не менее институт российского местного самоуправления развивался и становился неотъемлемым элементом социальной практики.

В апреле 1990 года вступил в силу Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который впервые устанавливал систему местного самоуправления в ее современном понимании и развитие которого предполагалось в законодательствах союзных и автономных республик. Именно в этом документе впервые прослеживалась идея закрепить гарантии местного самоуправления, которые могут дополняться, но не могут быть отменены, ограничены иерархически нижестоящими законодательными актами.

Права местных Советов как представительных органов власти существенно расширились. Закон допускал судебную защиту прав и законных интересов органов местного самоуправления. Важной новеллой союзного закона было введение института муниципальной собственности, которая была названа коммунальной. Закон также закрепил налоговые источники местных бюджетов. Однако он не был свободен от элементов традиционного принципа демократического централизма, в частности, сохранялась соподчиненность Советов разных уровней и их исполкомов.

В декабре 1990 года были внесены дополнения в Конституцию СССР. В частности, устанавливалось, что в систему местного самоуправления, кроме местных Советов народных депутатов, входят органы территориального общественного самоуправления, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии. При этом местные Советы по-прежнему именовались органами государственной власти.

Важнейшим этапом становления местного самоуправления на территории России стал принятый в июле 1991 года Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». Его также следует отнести к законодательству переходного периода, не до конца последовательно устанавливавшему новую систему организации власти на местах⁸⁷. Однако до сих пор многие практические работники считают его актом, наиболее удачно регламентировавшим деятельность органов местного самоуправления. Закон вводил многоуровневую систему нормативного регулирования порядка организации и осуществления местного самоуправления. Республика в составе РСФСР получили право издавать законы о местном самоуправлении, а районные, городские, поселковые и сельские Советы — принимать положения (уставы) о местном самоуправлении.

Закон «О местном самоуправлении в РСФСР» закрепил единую для всей России схему органов местного самоуправления, дифференцированную по уровням: городов, районов, сел (поселков). Закон исходил из принципа разделения власти на муниципальном уровне и одновременно устанавливал систему

спержек и противовесов в отношениях между местным Советом и местной администрацией. Фактически он способствовал усилению местной исполнительной власти, поставив крест на впадавшей умом в предшествующий период идее полновластия Советов.

Российский закон 1991 года (с последующими изменениями и дополнениями) сохранил важное значение в системе источников муниципальной права и после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года и нового федерального законодательства об общих принципах организации местного самоуправления. Во-первых, значительная часть его статей в новый период не утратила юридической силы. В частности, Федеральный закон от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливал, что до принятия субъектами Российской Федерации законов о разграничении предметов ведения муниципальных образований действуют статьи Закона РСФСР 1991 года, определяющие полномочия местных Советов и местных администраций разного уровня в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации и более позднему федеральному законодательству. Во многих субъектах Российской Федерации указанные законы так и не были приняты, как не были приняты и законы, регулирующие вопросы организации территориального общественного самоуправления и собраний (сходов) граждан. В этой части также продолжали действовать соответствующие нормы Закона 1991 года.

Во-вторых, этот закон содержал подробную регламентацию множества конкретных вопросов организации местного самоуправления, в том числе касавшихся структуры его органов. Оказалось, что местное нормотворчество, несмотря на существенное расширение его самостоятельности, далеко не всегда предпочитало искать собственные оригинальные нормативные решения. В принимаемых во второй половине 1990-х годов законах субъектов Российской Федерации и уставах муниципальных образований часто можно было встретить знакомые дословные формулировки российского Закона 1991 года.

В 1991 году также были внесены существенные дополнения в Конституцию России, ее соответствующий раздел получил название «Местное самоуправление в Российской Федерации». В статье 138 Конституции устанавливалось, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение гражданами всех вопросов местного значения через избираемые ими органы или непосредственно.

Развитие правовой базы местного самоуправления не было строго поступательным процессом, в нем отражались многочисленные противоречия и издержки политики реформирования экономического и политического строя. Появлению в 1991 году построенного на демократических принципах нового российского законодательства о местном самоуправлении сопутствовало ре-

⁸⁷ См.: Васильев В.И. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. М., 1999. С. 83–92.

шение V Съезда народных депутатов РСФСР, предоставившее президенту ряд дополнительных полномочий, следствием чего стало назначение сверху, а не избрание глав административных всех уровней. Процесс разработки новой Конституции России, принятие которой должно было явиться главным шагом в деле создания новой модели местного самоуправления, совпал по времени с конфронтацией ветвей государственной власти и трагическими событиями осени 1993 года, с последующим роспуском закононо избранных Советов всех уровней и указным регулированием вопросов организации местного самоуправления.

Утвержденное президентским Указом от 26 октября 1993 года Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, ряд иных указных актов существенно ограничили полномочия представительных органов местного самоуправления, сделали главными фигурами глав местных администраций, фактически полностью подчиненных вышестоящему государственному аппарату. Тем не менее указанные акты позволили сформировать новый состав представительных органов местного самоуправления, обеспечили преемственность местной власти на период до принятия соответствующих законов.

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 года предопределило второй этап развития современной отечественной муниципальной доктрины. Конституция не ввела подробной регламентации вопросов местного самоуправления, однако формулировала ряд важнейших принципов этого института. В главу I Конституции, определяющую основы конституционного строя, была включена статья 12, устанавливавшая принципы организационной общности органов местного самоуправления от органов государственной власти и самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий. В той же главе, в статье 15, была закреплена правовая норма, обязывающая органы местного самоуправления соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Посвященная местному самоуправлению глава 8 Конституции России состояла всего из четырех статей, содержащих основные нормы-принципы, подлежащие развитию в законодательстве.

1 января 1995 года вступила в силу первая часть нового Гражданского кодекса Российской Федерации. Кодекс впервые ввел понятие муниципальной образования как субъекта права, а также закрепил право муниципальной собственности.

Важной вехой становления новой модели организации местной власти в России явился Федеральный закон от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Его принятию Государственной Думой предшествовало длительное обсуждение целого ряда альтернативных законопроектов, дискуссии, рассмотрение значи-

тельного числа поправок. В последующие годы практика выявила немало недостатков в этом федеральном законе, однако он позволил реализовать основные принципы местного самоуправления, закрепленные в новой Конституции России и Европейской хартии местного самоуправления, очертил круг задач регионального и муниципального правотворчества, закрепил важнейшие гарантии местного самоуправления.

Приняты в 1997–1998 годах федеральные законы «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации, а также другие федеральные законодательные акты существенно дополнили нормативную базу местного самоуправления. Некоторые акты, которые пытались принятить федеральный законодатель, так и не были введены в действие, например федеральные законы «Об основах статуса выборного лица местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основах формирования муниципальной власти», «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации».

Важнейшей чертой новой модели местного самоуправления, закрепленной в Конституции Российской Федерации 1993 года, явилось отсутствие единой схемы организации местного самоуправления и многоуровневость его нормативной базы. После вступления в силу новой Конституции законодательство субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении стало формироваться практически одновременно с федеральным законодательством, а в некоторых регионах даже с некоторым опережением. За основу региональных законов, принятых до августа 1995 года, обычно брались положения президентских указов, временно регулировавших вопросы местного самоуправления, или какого-либо из проектов федерального закона. Как следствие, значительная часть региональных законов имела несколько серьезных недостатков. Во-первых, это наличие противоречий между законом субъекта Российской Федерации и принятым позже федеральным законом. Во-вторых, это неполнота нормативно-правового регулирования вопросов местного самоуправления, которые в соответствии с вновь принятым федеральным законом подлежали регулированию законами субъектов Российской Федерации. В результате во многих субъектах Российской Федерации в конце 1990-х годов законодатели были вынуждены принимать новые редакции своих законов о местном самоуправлении.

После вступления в силу Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации» активизировалось и муниципальное правотворчество, более чем в двенадцати тысячах муниципальных образований России были приняты уставы. При этом в этих документах теперь находил правовое закрепление важнейший вопрос — о структуре органов местного самоуправления. В условиях новой правовой системы на местном уровне были приняты сотни тысяч нормативных правовых актов, регламентирующих различные вопросы местного значения. Доказал свою работоспособность институт судебной защиты прав и интересов местного самоуправления. Во второй половине 1990-х годов судебными инстанциями был накоплен значительный практический опыт разрешения споров, возникающих в сфере местного самоуправления.

Политическим завершением второго этапа становления нормативной правовой базы местного самоуправления можно назвать утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации⁸⁸. Этот профессионально подготовленный документ ставил задачу выработки стратегии законодательной деятельности в области местного самоуправления, намечал конкретные правовые решения. В числе неотложных задач были названы формирование муниципального права как комплексной отрасли права, проведение фундаментальных научных исследований в области местного самоуправления. К сожалению, появившись в период смены правящих элит, этот документ оказался невостребованным на практике.

После прошедших в марте 2000 года выборов Президента России обозначились новые тенденции в государственной политике по отношению к местному самоуправлению. Федеральная власть обозначила новые приоритеты в сфере совершенствования местного самоуправления: усиление ответственности органов местного самоуправления перед государством, строгий контроль за законностью местного правотворчества, повышение роли федерального законодательства в установлении правовых основ местного самоуправления. Эти приоритеты в целом соответствовали потребностям практики, однако конкретные шаги по реализации провозглашаемых идей нельзя было назвать удачными. Наглядным примером тому может служить Федеральный закон от 4 августа 2000 года № 107-ФЗ, изменивший положение Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», касающиеся ответственности органов местного самоуправления перед государством⁸⁹.

⁸⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5011.

⁸⁹ Там же. 2000. № 32. Ст. 3330.

Закон от 4 августа 2000 года, по замыслу его разработчиков, был призван усилить ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за издание правовых актов, противоречащих законодательству. Однако на деле произошло обратное. Закон фактически ликвидировал саму возможность ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством.

Во-первых, он сузил круг субъектов такой ответственности лишь до представительного органа местного самоуправления и главы муниципального образования, то есть вывел из-под ответственности иные органы и иных должностных лиц местного самоуправления. Во-вторых, закон предусмотрел ответственность только в случае издания нормативного правового акта, то есть вывел из-под ответственности индивидуальные правовые решения. И это при том, что около 90% всех незаконных актов на местном уровне — это акты ненормативные, не правила, а конкретные решения — об отводе земли, о выделении финансов и т. д. В-третьих, в качестве основания ответственности указывалось не издание незаконных актов (как это было до августа 2000 года), а лишь неисполнение в срок судебных решений об их отмене. То есть ненаказуемым стало систематическое издание на муниципальном уровне незаконных нормативных актов при условии своевременного исполнения принимаемых по ним судебных решений.

Указанный механизм ответственности не сработал ни разу, хотя, только по официальному данным российской прокуратуры, число ежегодно принимаемых на местном уровне незаконных актов составляет десятки тысяч. Законодательные решения, подобные названному Федеральному закону от 4 августа 2000 года, принимались не в интересах развития местного самоуправления, а в угоду политической конъюнктуре, под красивые речи об усилении ответственности власти. Тем не менее развитие законодательной базы местного самоуправления, совершенствование конституционной доктрины организации местной власти оставались важнейшими практическими задачами.

6.2. Развитие законодательной базы местного самоуправления:

задачи и противоречия

За годы, предшествовавшие принятию Конституции Российской Федерации 1993 года, уже был накоплен определенный опыт реформирования системы местной власти. Тем не менее нельзя сказать, что творцы конституционных норм могли видеть во всех деталях стратегию предстоящего развития правового института местного самоуправления и выбирать апробированные на практике решения. Скорее они старались лишь задать общий вектор этого развития, определить конституционную парадигму построения муниципальной-

ной власти как публичной власти, обеспечивающей эффективное решение локальных задач в интересах населения и с максимально возможным участием самого населения, а также соответствующей европейским правовым стандартам.

Принятие за ориентир в законодательстве Европейской хартии местного самоуправления и ее последующая ратификация федеральным законом во многом определили содержание современной отечественной доктрины устройства местной власти. Прошедшее после принятия новой Конституции Российской Федерации десятилетие показало жизнеспособность модели автономной в рамках закона местной власти и вместе с тем утопичность предложений о возможности полного обособления местного самоуправления от государственной власти. Как справедливо отметил С.А. Авакьян, «совершенно очевидно, что местное самоуправление является вариантом публичной власти, и в этом плане оно не может быть ни искусственно, ни как-либо еще отделено от государственной власти»⁹⁰.

На практике самостоятельность местного самоуправления получила دنبолокой. С одной стороны, были закреплены существенные правовые гарантии этой самостоятельности. Федеральный закон от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», следуя логике Конституции, лишь рамочно урегулировал вопросы организации местного самоуправления, предоставил возможность муниципальным образованиям самим решить существенные вопросы структуры органов местного самоуправления и порядка их деятельности, разрешил многообразные территориальной организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, продекларировал самостоятельность местных бюджетов. Правовые позиции, сформулированные в 1996–2002 годах в ряде актов Конституционного Суда Российской Федерации, запретили субъектам Российской Федерации вмешиваться в формирование органов местного самоуправления, предопределять вопросы их организации и взаимодействия, ущемлять право населения на участие в выборе территорий осуществления местного самоуправления и т. д. Судебная защита прав местного самоуправления стала полноценным элементом правовой практики.

С другой стороны, органы местного самоуправления не получили обещанным им самостоятельности даже в тех вопросах, которые названы имманентными местному самоуправлению самой Конституцией. Так, статья 132 Конституции Российской Федерации установила право органов местного самоуправления самостоятельно устанавливать местные налоги и сборы. Однако

⁹⁰ См.: Проблемы законодательства в области местного самоуправления: Материалы парламентских слушаний. 19 января 2001 г. М.: Издание Государственной Думы, 2001. С. 18.

рамки закрепленных федеральным законодателем общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации усежи более 90% этой самостоятельности, что было признано непротиворечащим Конституции⁹¹. Или, к примеру, органы местного самоуправления вовсе не получили продекларированной той же статьей Конституции права самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка, так называемая муниципальная милиция остаась де-юре и де-факто федеральной⁹². Одним словом, оказалось, что органы местного самоуправления решают большинство вопросов местного значения не самостоятельно, а порой в весьма узких рамках федеральных законов и подзаконных актов.

Крайняя недостаточность собственной финансовой базы муниципальных образований — обусловленная не столько чьей-то субъективной волей, сколько общим кризисным состоянием экономики страны, не обеспечивающим повышение в казну средств, адекватных задачам публичной власти, — во многом снизила демократический потенциал конституционной модели российского местного самоуправления. Дотационные муниципальные образования оказались в кабальной зависимости от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления непревиденно обернулся для него своей негативной стороной.

Полномочия законодательных органов субъектов Российской Федерации по регулированию порядка организации и осуществления местного самоуправления оказались усеченными, крайне ограниченными, если брать для сравнения развитие федеративных государств, имеющих полноценное местное самоуправление. Возник серьезный пробел в законодательной базе, задающей территориальные, компетенционные и организационные основы местного самоуправления. Неспособность многих муниципальных образований своими силами создать качественную правовую базу местного самоуправления привела к бюрократизации местной власти, бесконтрольности чиновников, неэффективному использованию и без того скудных местных финансов.

При этом многие вопросы организации местного самоуправления стали регулироваться не нормами законов, а циркулярными письмами и директивами указанными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, фактически контролирующими доходы дотационных местных бюджетов.

⁹¹ См., например: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 1998 года № 22 «Об отказе в признании неконституционным запросов Ленинского районного суда Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово о проверке конституционности статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. № 3.

⁹² См.: Федеральное законодательство о местном самоуправлении: научно-практический комментарий / Под ред. А.А. Сергеева. М., 2002. С. 57–59.

тов. В части решения социальных задач, таких как здравоохранение, образование, социальная защита населения и т. д., органы местного самоуправления, вопреки закрепленным в Конституции Российской Федерации принципам, оказались элементом единой вертикали государственных органов, занятых реализацией соответствующих функций. Зависимость органов и должностных лиц местного самоуправления не столько от воли и мнения населения, сколько от финансового диктата исполнительной власти субъекта Российской Федерации во многом девальвировала то, во имя чего задумывалась самостоятельность российского местного самоуправления.

В этих условиях насущными стали задачи обеспечения подлинной финансовой и хозяйственной самостоятельности российского местного самоуправления и одновременно с усилением роли законодательного регулирования процессов его институционализации и осуществления. При неразвитости форм муниципальных образований, не имеющих финансовой базы для проведения дорогостоящих референдумов, только качественная законодательная база могла гарантировать эффективность местной власти и ее ответственность перед населением.

Согласно Европейской хартии местного самоуправления органы местного самоуправления обладают свободой действий в пределах, установленных законом. В большинстве зарубежных стран с демократическим политическим режимом подробное законодательное регламентирование организации местного самоуправления рассматривается как необходимое условие существования этого института. Так, во Франции структура органов местного самоуправления, их компетенция, порядок формирования жестко заданы законом, что отнюдь не отрицает права населения на участие в самоуправлении. В Швеции, как и в России, коммунальные органы организационно обособлены от государства и самостоятельны. Однако Коммунальный закон Швеции самым подробнейшим образом регулирует их структуру и порядок деятельности. Структура и принципы деятельности органов местного самоуправления Германии определяются законами земель, а не самими коммунами. Демократические принципы организации местной власти, закрепленные в законе, не отрицают, а, напротив, гарантируют самостоятельность и эффективность местного самоуправления.

В деятельности местного самоуправления в Российской Федерации заключается в деятельности его органов, но не самого населения. При этом рядовой гражданин имеет не больше возможностей влиять на содержание устава муниципального образования, чем на содержание федерального закона. Периодича существенных вопросов организации местного самоуправления на общественное усмотрение местных властей на практике нередко приводит к наруше-

нию прав граждан на осуществление местного самоуправления, поскольку конкретные органы и должностные лица на местах, реализующие соответствующее полномочия, отнюдь не всегда ставят интересы граждан выше собственных интересов.

Нарушением конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления будет вмешательство должностного лица исполнительной власти субъекта Российской Федерации, от воли которого зависит предоставление финансовой помощи местному бюджету, в процессы замещения руководящих должностей в органах местного самоуправления или управления муниципальной собственностью. Однако права местного самоуправления не могут быть нарушены изданием норм закона, устанавливающей ответственность органов местного самоуправления перед населением или разумные ограничения для должностных лиц местного самоуправления.

Увы, абсолютизация самостоятельности местного самоуправления не способствовала наращиванию демократического потенциала этого социального института. Можно привести показательный пример. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 7-П, принятом в связи с жалобами граждан А.Г. Знобина и Ю.А. Хнаева, была сформулирована следующая правовая позиция: «...законы субъектов Российской Федерации во всяком случае не могут препятствовать муниципальным образованиям самостоятельно решать, какие основания и порядок отзыва должностных лиц местного самоуправления должны быть предусмотрены уставом муниципального образования»⁹⁵. Так была решена проблема разграничения предметов правового регулирования законов субъектов Российской Федерации и нормативных актов муниципальных образований в вопросах отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления: законодатель не должен мешать муниципальным образованиям самостоятельно определять в своих уставах, по каким основаниям и в каком порядке население сможет отзывать должностных лиц местного самоуправления.

От чьей же субъективной воли на практике зависело содержание устава муниципального образования? Не секрет, что в первую очередь — от воли главы муниципального органа местного самоуправления, отчасти — от воли депутатов, утверждавших голосованием проект устава, и практически не зависело от воли рядовых граждан, проживающих в муниципальном образовании. Правда, в одном муниципальном образовании из тысячи устав принимался непосредственно населением, но и там оно, как правило, имело лишь возможность отклонить устав как неоптимальный документ, но не скорректировать его отдельные нормы.

⁹⁵ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374.

Когда глава муниципального образования при разработке проекта устава станет решать, по каким основаниям и в каком порядке население будет иметь право его отозвать, о чьих интересах он подумает в первую очередь — о своих или населения? Будет ли он заинтересован в установлении реального демократического механизма своей ответственности перед жителями муниципального образования? Защищаются ли права населения передачей полномочий по установлению ответственности выборных лиц муниципальной власти фактически самими этим лицам? Ответы на эти вопросы представляются очевидными.

В упомянутом постановлении Конституционного Суда указанный вывод сделан исходя «из права населения муниципального образования на самостоятельное определение организации местного самоуправления (статьи 130 и 131, часть 1 Конституции Российской Федерации)»⁹⁴. Однако указанные нормы Конституции ничего не говорят об исключительном праве населения на самостоятельное определение организации местного самоуправления. Они говорят об исключительном праве населения осуществлять местное самоуправление: решать вопросы местного значения, владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью — непосредственно и через органы местного самоуправления, а также определять структуру органов местного самоуправления. Но разве Конституция Российской Федерации (пункт «н» части 1 статьи 72, часть 2 статьи 76) не предписывает законодательно регулировать вопросы организации местного самоуправления путем установления общих принципов?

Реформа законодательных основ местного самоуправления, начатая в 2002–2003 годах по инициативе Президента Российской Федерации и включавшая в себя принятие новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», была обусловлена необходимостью приблизить органы местного самоуправления к населению, обеспечив при этом их реальную способность эффективно хозяйствовать на своем уровне. В 2003 году сделан лишь первый шаг на пути этой реформы. Потребуется еще несколько лет, прежде чем в развитие нового федерального закона будут приняты иные федеральные законы и на их основе — законы субъектов Российской Федерации, прежде чем будут внесены изменения в сотни тысяч нормативных правовых актов муниципального образования, прежде чем будут уточнены территории осуществления местного самоуправления и сформированы его новые легитимные органы.

Результаты реформы местного самоуправления покажет только время. Недостаточно глубокий предварительный расчет последствий — характерная

черта методологии всех реформ последних лет в нашей стране. И хотя новую редакцию федерального закона давно ждали и правоведы, и практики, остаются сомнения по поводу полезности многих предложенных новелл. Задача обновления демократических основ муниципальной власти не сводится к унификации моделей территориальной и институциональной организации местного самоуправления. Настораживает и избытие из ведения законодательных субъектов Российской Федерации почти всего объема их полномочий по регулированию организации и осуществления местного самоуправления.

В федеративных государствах законодательная регламентация местного самоуправления осуществляется в значительной части субъектами федерации. В этом отражаются принципы федерализма, разделения и децентрализации власти. Из центра нельзя законодательно урегулировать все без исключения вопросы организации местного самоуправления во всех уголках России. В каждом регионе возможны свои модели и свои специфические принципы организации местного самоуправления — это следует из буквы и духа российской Конституции. Качественная нормативная база местного самоуправления, обеспечивающая демократизм и эффективность этого социального института, может быть создана только на основе разумного с позиций практики разграничения предметов регулирования федеральных законов, законов субъектов Федерации и нормативных правовых актов, принимаемых самими муниципальными образованиями.

6.3. Проблемы реформирования территориальной организации местного самоуправления

В качестве одной из главных причин, обусловивших разработку в 2002–2003 годах проекта новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и его принятие в Государственной Думе была названа необходимость изменить принципы территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации⁹⁵. Более подробная их регламентация в федеральном законе стала насущной необходимостью⁹⁶.

Федеральный закон от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статье 12 определял, что территории муниципальных образований — городов, поселков, ста-

⁹⁵ См. пояснительную записку к проекту федерального закона, внесенного в Государственную Думу Президентом Российской Федерации 31 декабря 2002 года письмом № Пр-2286.

⁹⁴ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374.

⁹⁶ См.: Сергеев А.А. Федеральное законодательство о местном самоуправлении нуждается в разумном реформировании // Местное право. 2001. № 11–12. С. 5–7.

ниц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований — устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций. Таким образом, перечень возможных видов муниципальных образований остается открытым, а порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ должны быть урегулированы законодателями субъектов Российской Федерации.

Однако во второй половине 1990-х годов лишь в немногих субъектах Российской Федерации была создана качественная законодательная база, позволяющая на демократической основе, четко и без сбоев решать проблемы территориальной организации местного самоуправления. Кроме того, законодательные акты ряда регионов грубо нарушали конституционный статус местного самоуправления, что фактически делало их неприменимыми на практике, то есть приводило к пробелам в законодательной базе.

В Федеральном законе от 28 августа 1995 года был закреплен важный принцип — повсеместность осуществления местного самоуправления в Российской Федерации. Было также установлено, что население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. Однако отсутствие в федеральном законе должной детализации не позволило без коллизий и споров реализовать эти принципы, находить правильные решения встречающихся на практике проблем.

Федеральный закон от 4 августа 2000 года № 107-ФЗ, принятый Государственной Думой по инициативе Президента Российской Федерации, внес в статью 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменение, согласно которому территории муниципальных образований должны устанавливаться федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а не только законами субъектов Российской Федерации, как это определяла прежняя редакция закона. Логичным продолжением линии, обозначенной в Законе от 4 августа 2000 года, могла бы стать разработка федерального законодательного акта о территориальных основах местного самоуправления в Российской Федерации, в котором были бы закреплены общие принципы и условия установления границ муниципальных образований и определены полномочия субъектов Российской Федерации по их развитию и конкретизации.

Этот акт мог бы иметь форму новой редакции главы 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» или отдельного федерального закона. Однако ни в 2000, ни в 2001 году такого продолжения не последовало, в Государственную Думу

не вносились законопроекты, в которых была бы сделана попытка системно и комплексно решить проблемы территориальной организации местного самоуправления. Это свидетельствовало об отсутствии у федеральной власти четкого плана решения этих проблем организации и единых подходов к совершенствованию института местного самоуправления в целом.

Принятый еще в 1996 году Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»⁹⁷ не мог служить актом, полноценно реализующим соответствующие полномочия законодательной власти Российской Федерации. Этот закон позволил решить на практике ряд проблем, в частности обеспечить формирование органов местного самоуправления на тех территориях, где они не были созданы в должные сроки. Однако нельзя было признать корректным определение территорий муниципальных образований через механизм проведения выборов. При правильном подходе формированию представительного органа местного самоуправления первого созыва должно предшествовать властное решение о создании муниципального образования или о его реорганизации. Этим решением должны быть определены границы нового муниципального образования и решены иные вопросы, отсутствие ответов на которые может породить споры и прочие проблемы на практике. Динамичные изменения демографической карты территорий, расположения объектов, способных давать доход бюджету, а также других экономических факторов обуславливали невозможность исходить из принципа неизбыточности границ, в которых ранее существовали местные Советы.

Нечеткость законодательства, регулирующего территориальные основы местного самоуправления, не раз вынуждала Конституционный Суд Российской Федерации выполнять несвойственную ему функцию — восполнять пробелы в законах. В ряде решений Конституционным Судом были сделаны выводы нормативного характера, которые нуждались в системной кодификации и развитии в нормативной ткани законодательства. К таким выводам можно отнести следующие:

- определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации (Постановление от 24 января 1997 года по «дмуртскому делу»⁹⁸);

- в субъекте Российской Федерации не может устанавливаться закрытый перечень видов муниципальных образований, исключающий их образование

⁹⁷ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 49. Ст. 5497; 1998. № 26. Ст. 3005.

⁹⁸ Там же. 1997. № 5. Ст. 708.

в иных поселениях (см. там же) и на более низких территориальный уровнях (Постановление от 15 января 1998 года по «делу Республика Коми»⁹⁹);

- система органов государственной власти субъекта Российской Федерации может включать не только высшие, но и территориальные органы, последние могут создаваться лишь на территориях, являющихся административно-территориальными единицами субъекта Российской Федерации (Постановление от 24 января 1997 года по «улмуртскому делу»), на иных территориях публичная власть должна иметь форму местного самоуправления (Постановление от 30 ноября 2000 года по «курскому делу»¹⁰⁰ и другие акты);

- любое изменение территориальных основ местного самоуправления не должно приводить к его полному упразднению на определенной территории (Постановление от 30 ноября 2000 года по «курскому делу»);

- как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования (там же);

- органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе по своему произволному усмотрению и вопреки волеизъявлению населения ограничивать выбор территории, на которой осуществляется местное самоуправление (там же);

- при изменении территории местного самоуправления органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе без учета мнения населения соответствующих территорий прекратить полномочия органов местного самоуправления ранее срока, на который те были избраны. Наиболее адекватной формой учета мнения населения является референдум, который должен быть проведен по требованию населения в соответствии с законодательством и уставом муниципального образования. Если такое требование не заявляется, то для досрочного прекращения полномочий достаточно решение соответствующих выборных органов местного самоуправления (Постановление от 24 января 1997 года по «улмуртскому делу»).

Легко увидеть диалектические противоречия между различными выводами Конституционного Суда Российской Федерации. Более того, давая ответ на некоторые вопросы, поставленные практикой, эти выводы одновременно усложняли столицу перед правоприменителем задачу нахождения решений, соответствующих разнородным правовым предписаниям.

Если правосубъектность муниципального образования основана не на волеизъявлении местного населения, а на воле государства, выраженной и за-

⁹⁹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 4. Ст. 532.

¹⁰⁰ См. там же. 2000. № 50. Ст. 4943.

крепленной в Конституции Российской Федерации, федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации, то почему региональный законодатель лишается свободы усмотрения в выборе территорий осуществления местного самоуправления (то есть возможности учета не только пожеланий населения, но и объективных факторов: наличия доходной базы местных бюджетов, социальной инфраструктуры, иных критериев рациональной организации публичной власти)? Если в субъектах Российской Федерации не должен устанавливаться закрытый перечень видов муниципальных образований, то можно ли без пробелов урегулировать перечень их образования и упразднения, разграничить предметы ведения и источники доходов бюджетов муниципальных образований различных видов? Перечень подобных вопросов, имеющих практическое значение, был достаточно велик.

Восполнять пробелы в законодательстве был вынужден и Верховный Суд Российской Федерации. Так, в соответствии с одним из его выводов (которому следовала судебная практика), если устав района не предусматривает создания двухзвенной системы органов местного самоуправления и появления внутрирайонных муниципальных образований, то выборы в органы местного самоуправления населенияных пунктов, которые не приобрели статуса муниципальных образований в соответствии с уставом района, не могли быть назначены в судебном порядке¹⁰¹. С практической стороны этот вывод был резонан, но он плохо согласовывался с положением Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о том, что население городского, сельского поселения не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. Вряд ли, по смыслу данной нормы, это право исчерпывалось участием в местном самоуправлении районного уровня. Кроме того, вопрос о наличии у сельского поселения статуса самостоятельного муниципального образования должен был решаться законом субъекта Российской Федерации, а не уставом района. Ответы на эти и многие другие значимые вопросы, которые, по логике, должны были следовать непосредственно из текста федерального закона, фактически определялись складывавшейся судебной и административной практикой.

Требование учета мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, установлено статьей 131 Конституции Российской Федерации. Однако «учет мнения» не означает принятия решения о границах муниципального образования самим населением. Многие возникающие на практике проблемы были обусловлены тем, что Федеральный закон от 28 августа 1995 года не давал ясного ответа на вопрос, насколько обязательно это мнение для тех органов, которые принимают оконча-

¹⁰¹ См.: Обзор судебной практики в сфере местного самоуправления // Вестник Верховного Суда Российской Федерации. 2000. № 1.

тельное решение, не содержал в себе правовых механизмов, отражающих необходимые баланс воли местного населения и воли государства.

Пункт 2 статьи 13 указанного федерального закона устанавливал, что изменение границ муниципального образования не допускается без учета мнения населения соответствующих территорий. При этом опять-таки не было ясно-сти в том, что такое «соответствующая территория». Если, например, в черту крупного города включается небольшой пригородный поселок, ранее входивший в состав соседнего сельского района, то есть меняется граница между двумя муниципальными образованиями — городом и районом, то мнение населения какой территории следовало учитывать — города, района или поселка? Многообразие подобных вопросов не находило единообразного решения в правоприменительной практике.

Одна из причин перечисленных проблем заключалась в том, что в соответствии с пунктом «в» статьи 71 и частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации регулирование прав граждан на местное самоуправление и ограничение этих прав в конституционно значимых целях могут осуществляться лишь федеральными законами, но не законами субъектов Российской Федерации, на что неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации. Таким образом, чрезмерная лаконичность Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в вопросах определения территорий местного самоуправления объективно не могла быть компенсирована нормотворчеством субъектов Российской Федерации.

Восполнение имеющихся в праве пробелов, системное обобщение выводов Конституционного Суда и иной правоприменительной практики в сфере территориальной организации местного самоуправления было возможно только путем развития федерального законодательства о местном самоуправлении. Федеральный закон мог закрепить и такие соответствующие Конституции Российской Федерации правовые решения в этой сфере, которые не были отмечены Конституционным Судом, еще не реализовывались на практике. Субъекты Российской Федерации не обладали необходимым для решения этих задач объемом полномочий и, кроме того, оказались не способны обеспечить должное юридическое качество правовой базы местного самоуправления.

Концепция реформирования территориальной организации местного самоуправления, разработанная комиссией, созданной при президентской Администрации, впервые была озвучена весной 2002 года. Было заявлено, что задачами такого реформирования являются приближение местного самоуправления к населению и обеспечение эффективности деятельности муниципальных образований в решении вопросов местного значения и осуществлении от-

дельных государственных полномочий. На всей территории страны предлагалось ввести двухуровневую модель местного самоуправления, соответствующие типы муниципальных образований были названы муниципалитетами и муниципальными округами. Предполагалось разграничение федеральным законом компетенции двух уровней муниципальных образований и соответственно доходов источников бюджетов.

Такие предложения имели революционный характер, поскольку двухуровневая модель местного самоуправления в 2002 году существовала лишь в черврти субъектов Российской Федерации. В предстоящие периоды становления и развития местного самоуправления кардинальная административно-территориальная реформа не проводилась. Сформулированные весной 2002 года предложения скорее можно было оценить как интуитивные, в определенной степени — волюнтаристские, чем как основанные на глубоком расчете всех факторов, в первую очередь экономических. Таков стиль реформ всех последних лет.

Работа над проектом новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» велась рабочей группой, сформированной, как уже отмечалось, президентской Администрацией, с июля по декабрь 2002 года. В 2003 году работа над законопроектом была продолжена в Государственной Думе. Перед его рассмотрением во втором чтении в профильный комитет Государственной Думы поступило около шести тысяч поправок. В итоге была предложена типология муниципальных образований, включающая: городские и сельские поселения (нижний уровень), муниципальные районы (верхний уровень, объединяющий несколько поселений), городские округа (городское поселение, не входящее в состав муниципального района и обладающее компетенцией поселения и района), а также внутригородские территории городов федерального значения.

В новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были определены критерии установления границ муниципальных образований, порядок изменения этих границ, механизм преобразования муниципальных образований различных видов. Для построения новой модели организации местного самоуправления в тех регионах, где существовавшие до этого модели не соответствовали новым требованиям, был предусмотрен переходный период.

Последствия предлагаемых нововведений может показать лишь время. В первую очередь это касается территориального переустройства местного самоуправления. Такое переустройство потребует немало сил, средств и времени, при этом положительный эффект административно-территориальной реформы пока неочевиден. Установление федеральным законом принципов тер-

риториальной организации местного самоуправления было насыщенной необходимостью, однако полезность унификации моделей такой организации на всей территории Российской Федерации остается сомнительной.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции от 28 августа 1995 года представлял субъектам Российской Федерации право самостоятельно определять уровень, на котором создаются муниципальные образования, исходя из специфики того или иного российского региона, социально-экономических условий, особенностей решения государственных и местных задач на тех или иных территориях, а также на основе учета мнения местных коллективов, ставящихся первоначальному муниципальной власти. Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил допустимость такого решения и указал в пелом ряде своих актов, что определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации. Как указал Конституционный Суд, это должно способствовать приближению органов местного самоуправления к населению и решению на должном территориальном уровне всего комплекса вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не будет препятствовать решению вопросов, которые выходят за местные рамки и по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти¹⁰².

На основе Конституции Российской Федерации и указанного федерального закона в российских регионах были выстроены схемы территориальной организации местного самоуправления, соответствующие специфике этих регионов и позволяющие оптимально решать социально-экономические задачи, соответствующие компетенции муниципальной власти. Схемы эти, естественно, получились разными, поскольку очень сильно разнятся географические, климатические, демографические, экономические и иные условия в различных регионах Российской Федерации. Причем для нахождения оптимальных схем потребовался не один год, надо было постоянно соотносить нормативные модели с реальными нуждами. На эти схемы была ориентирована существующая на местах социальная инфраструктура, исходя из этих схем решалась важнейшая задача кадрового обеспечения органов местного самоуправления, строились бюджетные и иные отношения между различными уровнями муниципальной власти.

Многообразие моделей территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации явилось реальным воплощением конститу-

туционных принципов осуществления местного самоуправления в поселениях и на иных территориях с учетом исторических и иных местных традиций и самостоятельности населения в выборе организационно-правовых форм местного самоуправления. Новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» требует отказаться от этого многообразия, от уже проверенных практикой схем в пользу унифицированной двухуровневой модели. В некоторых регионах России местному самоуправлению придется подстраиваться под модель, оптимальность которой, повторим, неочевидна.

Конечно, были и так называемые небогатополучные регионы, где становление системы местного самоуправления неоправданно затнулось, где потребовались вмешательство федерального законодателя и активные действия судебной власти для того, чтобы назначить выборы в органы местного самоуправления. Однако на момент принятия новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» эти проблемы в основном уже остались в прошлом. Даже в тех субъектах Российской Федерации, где становление системы местного самоуправления в силу объективных причин, региональной специфики идет непростое, уже наметился позитивный процесс наполнения реальным содержанием права граждан на осуществление местного самоуправления.

Кроме того, если посмотреть статистику, соотнося число случаев, когда определение территорий осуществления местного самоуправления обеспечивалось посредством принятия судебных решений, и число случаев, когда установление территорий муниципальных образований шло «мирным путем» — через нормотворческую деятельность субъектов Российской Федерации, то в целом получается достаточно благоприятная картина. Второй вариант превашировал при определении существующей территориальной организации местного самоуправления в российских регионах, что касается первого, то в процентном соотношении он составлял редкое исключение. И это при том, что правом судебного обжалования решений, определяющих территориальную организацию местного самоуправления, обладал каждый житель соответствующих территорий.

Во многих субъектах Российской Федерации был организован учет мнения населения при выборе или смене модели территориальной организации местного самоуправления. Не следует думать, что граждане не понимали той простой истины, что схема осуществления местной публичной власти обязательно должна соответствовать имеющимся возможностям вести местное хозяйство, обеспечивать соразмерные доходы и расходы местного бюджета, формировать достаточную для решения социальных задач муниципальную собственность.

¹⁰² См., например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

В качестве примера можно рассмотреть весьма типичный для российской провинции случай: в райцентре проживает 60–80% жителей всего района и собирается 90–100% доходов районного бюджета. Сомнительно, что жители деревни в составе этого района будут приветствовать идею создания на базе их населенного пункта или даже группы подобных населенных пунктов самостоятельного муниципального образования со своим бюджетом и муниципальной ответственностью. Эта ответственность будет лишь на бумаге, в действительности ей неоткуда взяться, как и доходам бюджета. Жителям деревни скорее устроит осуществление местного самоуправления в составе общерайонного муниципального образования, где будет возможность обеспечить бюджетное выравнивание и единые социальные нормативы. А внутридеревенские вопросы вполне мог бы решать староста, назначаемый районной властью по согласованию с сельским сходом или органом территориального общественного самоуправления. Зачем же в этом случае навязывать людям нежизненную схему «двухэтажного» местного самоуправления? Ведь иллюзорность такого «самоуправления» очевидна.

Увы, непроработанность предложений о введении единой для всей России схемы территориальной организации местного самоуправления и порядке внедрения этой схемы — не единственный недостаток новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ис с правовой, и с сущностной стороны сомнителен сам концептуальный подход, предполагающий возможность всеобъемлющего урегулирования федеральным законом порядка организации и осуществления местного самоуправления. Согласно Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, оно осуществляется с учетом сложившихся в той или иной местности исторических условий и местных традиций. Общие принципы организации местного самоуправления должны устанавливаться федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, вопросы местного самоуправления относятся именно к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, поэтому их решение не может находиться ни в исключительной компетенции Российской Федерации, ни в исключительной компетенции ее субъектов¹⁰³.

Еще на стадии обсуждения концепции новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представители регионов и муниципальных образований, высказывая веские и конкретные аргументы, предупреждали, что попытка «при-

чесать» местное самоуправление по всей России «под одну гребенку» может привести к тотальной неадекватности этого важнейшего социального института. Некоторые предложения были учтены при доработке законопроекта, в частности, более «мягкими» стали «переходные» положения, устанавливавшие сроки и порядок перехода на новую модель территориальной организации местного самоуправления. Тем не менее в ходе реализации положений нового федерального закона еще не раз может потребоваться коррекция выбранных нормативных решений. Главным императивом при этом должно быть обеспечение интересов жителей муниципальных образований, а не поспешное воплощение в жизнь абстрактных теоретических схем.

6.4. К новому пониманию конституционной модели российского местного самоуправления

Правовые позиции, изложенные в актах Конституционного Суда Российской Федерации в 1996–2002 годах, а также положения принятого во исполнение пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» раскрыли содержание конституционной модели российского местного самоуправления, детали зировали конституционное регулирование. Были нормативно закреплены гарантии самостоятельности муниципальных образований в решении вопросов местного значения и определении структуры органов местного самоуправления, конкретизированы принципы организационной обособленности местного самоуправления от государственной власти, недопустимости ущемления его прав.

Уже в ходе разработки в 2002 году проекта новой редакции базового федерального закона об организации местного самоуправления и его обсуждения возникли споры по поводу того, как следует соотносить предлагаемые законопроектom новые решения с конституционной моделью российского местного самоуправления. Следует ли рассматривать предложенные новеллы как развитие конституционных положений, определяющих статус местного самоуправления в системе народовластия, как качественно новые решения в рамках действующей конституционной модели или как скрытую ревизию норм Конституции Российской Федерации? Новая редакция федерального закона по многим позициям предложила уже не рамочное, а конкретизированное регулирование организации местного самоуправления, императивно определила ответы на многие вопросы, ранее решаемые органами местного самоуправления самостоятельно. Точки зрения экспертов по поводу конституционности ряда новелл разделились. Выказывались мнения как о нарушении федеральным законодателем конституционных положений, так и о допустимости пред-

¹⁰³ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. № 15-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 45. Ст. 5241.

доженного регулирования в рамках действующей Конституции Российской Федерации.

Федеральный законодатель в силу пункта «в» статьи 71 и части 3 статьи 55 Конституции РФ обладает широкими полномочиями по регулированию права граждан на осуществление местного самоуправления и ограничению этого права в конституционно значимых целях. Тем самым федеральный законодатель как бы получает возможность развивать конституционную модель местного самоуправления, интерпретировать принципы организации местного самоуправления, установленные Конституцией. Такая точка зрения оправдывает коррекцию содержания конституционной модели организации местного самоуправления в ходе развития федерального законодательства.

Однако возможна и иная — формально-юридическая — точка зрения, основанная на соотношении буквальных формулировок Конституции и федерального закона. С этой точки зрения вызывает серьезные сомнения соответствие ряда положений новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Конституции Российской Федерации. Ниже предлагается анализ отдельных нормативных положений, конституционность которых была предметом дискуссий на стадии подготовки и принятия проекта новой редакции федерального закона.

В новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, городских округах, муниципальных районах; в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге местное самоуправление может осуществляться в границах внутригородских территорий. Таким образом, устанавливается закрытый перечень территорий осуществления местного самоуправления. Это подтверждается и предложением дефиницией понятия «муниципальное образование»¹, согласно которой муниципальное образование может иметь вид городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, внутригородской территории городского федерального значения. Возможность существования иного вида муниципального образования не предусматривается.

В ходе обсуждения проекта федерального закона высказывались различные точки зрения по поводу соответствия такого законодательного решения части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации, согласно которой местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Данная конституционная норма оставляет открытым перечень территорий осуществления местного самоуправления, не предусматривает установления

федеральным законом закрытого перечня таких территорий, предполагает учет исторических и иных местных традиций при осуществлении местного самоуправления, в том числе при решении задачи выбора конкретных территорий, на которых организуется местное самоуправление.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» были сформулированы правовые позиции, в соответствии с которыми определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, — с тем чтобы это способствовало, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению, позволило решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти, — может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности ряда статей Конституции Республики Коми и Закона «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» было отмечено, что обозначение в Конституции Республики Коми уровней, на которых местные выборные представительные органы осуществляют функции местного самоуправления, при истолковании данной нормы как исключочащей создание таких органов на более низком территориальном уровне не согласуется с целью приближения местного самоуправления к населению и препятствует населению других территорий в осуществлении права на местное самоуправление, что не соответствует статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Согласно пункту «н» части 1 статьи 72, части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации устанавливаются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации. При этом, по смыслу положений пункта «в» статьи 71 и части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, регулирование права граждан на осуществление местного самоуправления, а также ограничение указанного права в конституционно значимых целях осуществляются исключительно федеральными законами.

Системное истолкование приведенных конституционных положений позволяет сделать следующие выводы. Новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускает осуществление местного самоуправления как в городских,

сельских поселениях, так и на более высоком территориальном уровне — в муниципальном районе, объединяющем территории нескольких поселений. В субъектах Российской Федерации — городах федерального значения местное самоуправление может осуществляться на уровне ниже поселенческого. При этом законопроект достаточно гибко регулирует вопросы территориальной организации местного самоуправления, не препятствуя определению конкретных территорий муниципальных образований с учетом исторических условий, местных традиций и принципов организации местного самоуправления, обеспечивающих приближение местного самоуправления к населению и реализацию права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления.

Кроме того, регулирование федеральным законом вопросов выбора оптимальной территориальной организации местного самоуправления относится к установлению общих принципов организации местного самоуправления и при вышеназванных условиях адекватно задачам, вытекающим из пункта «в» статьи 71, пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации. Таким образом, вряд ли могут быть сделаны выводы об ущемлении прав местного самоуправления указанными положениями федерального закона и нарушении предписаний Конституции Российской Федерации.

Согласно новой редакции федерального закона наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных данным федеральным законом. Таким образом, федеральный закон задает в главных чертах структуру органов местного самоуправления муниципального образования, предусматривая существование представительного органа, исполнительно-распорядительного органа и главы муниципального образования. Кроме того, федеральным законом определяется разграничение полномочий названных органов, а также устанавливаются элементы системы сдержек и противовесов в их взаимоотношениях.

Между тем согласно части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Статья 10 Конституции Российской Федерации не распространяет на органы местного самоуправления принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного закона Читинской области была признана не соответствующей Конституции Российской Федерации норма Устава области, предписыва-

ющая органам местного самоуправления образовывать свои исполнительные органы¹⁰⁴. Как отметил Конституционный Суд, Конституция Российской Федерации (ст. 12) не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти и предусматривает, что их структура определяется населением самостоятельно (ст. 131, часть 1) в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации, устанавливающими общие принципы организации местного самоуправления (ст. 72, п. «н» части 1; ст. 76, часть 2). Федеральный закон от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит понятия «исполнительные органы местного самоуправления» и, требуя в обязательном порядке наличия выборных органов муниципальных образований, оставляет создание других органов на усмотрение самих местных сообществ (глава III «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления»).

Федеральным законом в отличие от закона субъекта Российской Федерации может осуществляться регулирование права граждан на осуществление местного самоуправления, а также могут вводиться ограничения этого права в конституционно значимых целях (п. «в» ст. 71, часть 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации).

Конституционный Суд Российской Федерации в указанном выше постановлении фактически согласился с правомочностью решения, содержащегося в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции от 28 августа 1995 года и предусматривающего обязательность наличия представительного органа местного самоуправления в каждом муниципальном образовании. Развивая соответствующее регулирование, новая редакция федерального закона установила обязательность наличия в каждом муниципальном образовании также исполнительно-распорядительного органа и главы муниципального образования — высшего должностного лица местного самоуправления.

Однако обязательность наличия представительного (выборного) органа местного самоуправления следует из части 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации, согласно которой местное самоуправление осуществляется гражданами через формы непосредственной демократии, а также через выборные и другие органы местного самоуправления. При этом обязательность включения в число других органов местного самоуправления исполнительно-распорядительного органа и главы муниципального образования (выступающего на правах самостоятельного органа местного самоуправления, как было отмечено в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от

¹⁰⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 7. Ст. 700.

26 сентября 1996 года № 92-О по запросу Государственной думы Ярославской области) не следует из Конституции Российской Федерации. По смыслу норм статей 12, 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации определение конкретного состава других (невыборных) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления — прерогатива самих муниципальных образований.

Таким образом, нельзя исключать возможность оспаривания конституционности новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части установления им обязательности наличия в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования и местной администрации (исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления). Окончательную оценку конституционности указанных норм (либо их конституционное истолкование, обязательное для правоприменителя) вправе дать только Конституционный Суд Российской Федерации.

Новая редакция федерального закона установила, что назначение и обеспечение проведения местного референдума или схода граждан по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации при наличии соответствующей инициативы жителей муниципального образования. При этом регламентируются условия и порядок назначения и проведения местного референдума в указанном случае. Таким образом, предусматривается возможность передачи полномочий органов местного самоуправления по назначению и проведению местного референдума органам государственной власти субъекта Российской Федерации. Однако передача полномочий, имманентных органам местного самоуправления, органам государственной власти субъектов Российской Федерации не соответствует статьям 12, 130 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Структура органов местного самоуправления согласно как новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так и прежней редакции данного федерального закона должна закрепляться в уставе муниципального образования. Следовательно, референдум по вопросу определения структуры органов местного самоуправления может рассматриваться исключительно как референдум по отдельным принципиальным положениям устава муниципального образования перед его принятием. После образования нового муниципального образования в соответствии с данным федеральным законом и Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» должны пройти выборы представительного органа муниципального образования.

Сформированный представительный орган муниципального образования вправе вынести проект устава муниципального образования для его принятия на местный референдум или назначить местный референдум по основным положениям проекта устава муниципального образования перед его принятием.

Население вправе инициировать путем сбора подписей в порядке, установленном Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», местный референдум для принятия устава муниципального образования или определения отдельных принципиальных положений проекта устава, в том числе касающихся структуры органов местного самоуправления. В этом случае представительный орган муниципального образования будет обязан назначить такой референдум. Таким образом, действующее федеральное законодательство предоставляет населению реальную возможность определить структуру органов местного самоуправления на референдуме.

Установление в федеральном законе дополнительного правового механизма назначения местного референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления, заключающегося в передаче полномочий представительного органа муниципального образования по назначению местного референдума органам государственной власти субъекта Российской Федерации, нельзя признать оправданным. Может быть оспорено соответствие этих положений Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (часть 1).

Согласно новой редакции федерального закона представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, расположенных в границах муниципального района, и из депутатов представительных органов соответствующих поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. По буквальному смыслу данной нормы, допускается, чтобы в муниципальном образовании — муниципальном районе представительный орган формировался из представителей поселений, входящих в состав муниципального района, на основе неравного представительства граждан, то есть в соответствии с равной нормой представительства от каждого поселения независимо от численности населения.

Между тем согласно части 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Таким образом, Конституция Российской Федерации признает обязательными использование механизма свободных выбо-

ров при осуществлении местного самоуправления и наличие выборного органа в структуре органов местного самоуправления. Этим обеспечивается роль свободных выборов как высшего, непосредственного выражения власти народа (часть 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации).

Правовые позиции, определяющие конституционные принципы формирования органов народного представительства, были сформулированы в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации: от 23 марта 2000 года по делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного собрания Оренбургской области»¹⁰⁵, от 10 июня 1998 года № 17-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁰⁶ и от 22 января 2002 года № 2-П по делу о проверке конституционности ряда статей Конституции Республики Татарстан и Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова¹⁰⁷.

В соответствии с этими правовыми позициями образумье в Российской Федерации путем свободных выборов органы народного представительства должны формироваться исключительно на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Таким образом, предусмотренный новой редакцией федерального закона механизм формирования представительного органа муниципального района из представителей поселений не является свободными выборами. Отсюда следует, что в муниципальном районе при выборе такого варианта формирования представительного органа может отсутствовать выборный орган местного самоуправления и не использоваться механизм свободных выборов при осуществлении местного самоуправления. Это не согласуется с положениями части 3 статьи 3, части 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации.

Не согласуется с названными правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации и неравное представительство населения в представительном органе муниципального района в случае его формирования в соответствии с равной нормой представительства от каждого поселения независимо от численности населения. Члены представительного органа муниципального района будут представлять разное число граждан в зависимости от численности жителей поселения, тем самым не будет обеспечено справедли-

¹⁰⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 13. Ст. 1429.

¹⁰⁶ Там же. 1998. № 25. Ст. 3002.

¹⁰⁷ Там же. 2002. № 6. Ст. 627.

вое народное представительство в этом органе. В указанном же Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 года, принятом в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова, указывалось на недопустимость неравного и искаженного — с точки зрения конституционного содержания — представительства граждан в представительном органе.

Таким образом, формирование представительного органа муниципального района из глав поселений, расположенных в границах муниципального района, и из депутатов представительных органов соответствующих поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, представляется не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 2 и 3), 130 (часть 2).

Согласно новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» условия контракта для главы местной администрации муниципального района (городского округа) утверждаются представительным органом муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Российской Федерации — в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. При формировании конкурсной комиссии, рассматривающей кандидатуры на должность главы местной администрации, в муниципальном районе (городском округе) две трети ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а одна треть — законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут в судебном порядке на основании заявления высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

По смыслу статей 12 и 130 Конституции Российской Федерации, местное самоуправление самостоятельно в пределах собственных полномочий и организационно обособлено от системы органов государственной власти. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обретают свои полномочия в результате волеизъявления населения муниципаль-

ного образования, выраженного через формы непосредственной или представительной демократии, а не по воле органов государственной власти.

Правовые позиции, отрицающие возможность участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в процедурах формирования органов местного самоуправления, избрания или назначения должностных лиц местного самоуправления, были высказаны в ряде актов Конституционного Суда Российской Федерации, в частности в постановлениях от 24 января 1997 года № 1-П и от 15 января 1998 года № 3-П, а также в определениях от 11 июня 1999 года № 105-О, от 8 октября 1999 года № 138-О, от 2 ноября 2000 года № 236-О, от 15 мая 2001 года № 98-О и других. Согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации местное население вправе самостоятельно (непосредственно или через избранные им органы местного самоуправления), без вмешательства органов государственной власти и государственных должностных лиц формировать состав органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Согласно части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации реализация органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий подконтрольна государству. Однако данная конституционная норма не может служить оправданием для вмешательства органов государственной власти субъектов Российской Федерации в процесс назначения должностных лиц местного самоуправления и расторжения трудовых договоров, заключенных между органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные положения новой редакции федерального закона представляются не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Согласно новой редакции Федерального закона муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации). При этом федеральный закон не устанавливает оснований для отмены или приостановления действия органами государственной власти муниципальных правовых актов, изданных по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Таким образом, закон наделяет органы государственной власти правом отмены или приостановления действия указанных актов по своему усмотрению, не только имея в виду задачу обеспечения законности, но и из соображений целесообразности.

Возможность надления органов местного самоуправления отдельными го-

сударственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств прямо предусмотрено Конституцией Российской Федерации (часть 2 ст. 132); при этом реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Однако осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий не меняет конституционного статуса этих органов как самостоятельных в осуществлении своих полномочий и не входящих в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции Российской Федерации).

Изданные по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий муниципальные правовые акты, противоречащие законодательству, в силу части 2 статьи 15 Конституции не имеют юридической силы и могут быть отменены судом в установленном порядке. Можно согласиться с другим правовым решением, предложенным новой редакцией федерального закона, согласно которому в случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по их устранению, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления; при этом указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке. Такие предписания будут являться правоприменительными актами, указывающими на допущенное органами местного самоуправления нарушение закона; при этом не исключается судебная проверка обоснованности этих предписаний, а отмена опротестованного муниципального правового акта возможна только в судебном порядке.

Однако предоставление органам государственной власти права во внесудебном порядке, по своему произвольному усмотрению отменять муниципальные правовые акты или приостанавливать их действие нарушает статус местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти в Российской Федерации, организационно обособленного от государственной власти. Указанные положения новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представляются не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (части 1 и 2), 132 (часть 2).

Новая редакция Федерального закона предусматривает возможность временно осуществления отдельных государственных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Это возможно в следующих случаях:

1) если в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представляется орган муниципального образования и мест-

ная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии с данным федеральным законом;

- 2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышающая 30% собственных доходов бюджета муниципального образования в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

- 3) если при реализации государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления допущается установленное соответствующим судом нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, федеральный закон регламентирует порядок временного осуществления полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно (ст. 12); органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения, в том числе управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка (ст. 132, часть 1). Конституция Российской Федерации не предусматривает возможности временного возложения полномочий органов местного самоуправления на органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с правовой позицией Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области из прямого предписания Конституции Российской Федерации следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. Это исключает возможность передачи полномочий по решению вопросов местного значения, указанных в части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Случай, когда в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией органы местного самоуправления отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии с федеральным законом, должен быть урегулирован федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» в соответствии со статьей 56 Конституции Российской Федерации. В случаях совершения бюджетных правонарушений к органам местного самоуправления могут быть применены финансовые санкции и иные меры ответственности, предусмотренные законодательством, в том числе меры ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством. Методологически ошибочно применять гражданско-правовые методы правового регулирования в сфере конституционного и муниципального права. Санкции в конституционных и муниципальных правоотношениях не могут копировать механизмы банкротства субъектов предпринимательской деятельности.

Таким образом, проведенный анализ показывает отсутствие оснований, оправдывающих передачу имманентно присущих органам местного самоуправления полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации (пусть даже передачу временною и с оговоркой о нескольких неотъемлемых полномочиях органов местного самоуправления). Соответствующие положения новой редакции федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представляются не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130, 132 (часть 1), 133.

В предстоящие годы в практике Конституционного Суда Российской Федерации неоднократно признавались неконституционными и дисквалифицировались нормы муниципального права, содержащиеся в законах субъектов Российской Федерации. Однако до сих пор не было прецедента дисквалификации положений федерального закона об организации местного самоуправления. Тем не менее из этого факта нельзя делать вывод, что федеральному законодателю дозволено пересматривать отпавшие конституционные принципы организации местного самоуправления. Обязанность соблюдения Конституции Российской Федерации в равной мере распространяется на федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Законодательство, определяющее общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, несомненно, будет и дальше динамично развиваться. Хочется надеяться, что это будет плавный, научно обоснованный процесс совершенствования уже существующих основ этого важнейшего социального института.

ГЛАВА 7. ВЫБОРЫ КАК ОСНОВНОЙ ИНСТРУМЕНТ СМЕНЯЕМОСТИ ВЛАСТИ

Важнейшей задачей правовой реформы в России является создание таких механизмов формирования органов власти, которые гарантировали бы их функционирование в соответствии с волей многонационального народа страны, а также непосредственное принятие самим народом решений по важнейшим вопросам жизни государства и общества. Как следствие, в содержании коренных конституционных реформ, осуществленных в нашей стране, особое место занимали и продолжат занимать вопросы совершенствования всей системы законодательства.

Исторически сложилось так, что все более или менее значимые реформы государственного и общественного строя начинались с внесения изменений в избирательное законодательство. От того, насколько эти изменения оказывались адекватными расстановке политических сил, зависела эффективность деятельности избираемых гражданами органов власти. Поэтому в современных условиях очень важно понимать динамику и направленность этих изменений, так как они могут или стимулировать процессы обновления государственности, или, наоборот, тормозить их либо даже разрушать полностью.

7.1. «Указной» период развития избирательного законодательства

Политическая дискуссия о путях развития российской государственности, развернувшаяся в нашей стране в начале 1990-х годов, была разрешена внепарламентским путем. Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года № 1400 «О постанной конституционной реформе в Российской Федерации» Съезд народных депутатов Российской Федерации и Верховный Совет Российской Федерации были распущены, не доработав до конца конституционного срока своих полномочий. Это означало не только наступление нового этапа в развитии избирательного законодательства, но и проведение выборов на началах реальной многопартийности.

Выборы депутатов Государственной Думы и депутатов Совета Федерации в 1993 году, проводившиеся одновременно с референдумом по новой Конституции, зафиксировали принципиально новую расстановку политических сил в России. Они позволили сформировать Федеральное Собрание — двухпалатный парламент Российской Федерации, предусмотренный новой российской Конституцией, которая также была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года одновременно с выборами в парламент.

Выборы в Государственную Думу и в Совет Федерации в 1993 году проводились в экстраординарных политических условиях, сложившихся после прекращения деятельности Съезда народных депутатов и Верховного Совета России-

ской Федерации. На момент издания указа об их проведении не был принят новый закон о выборах в законодательный орган России. Избрание депутатов Государственной Думы и депутатов Совета Федерации не могло происходить на базе Закона «О выборах народных депутатов РСФСР» (1989 г.), так как формировался принципиально иной двухпалатный парламент России. Поэтому потребовалось принять временные нормативные акты, регулирующие выборы в Государственную Думу и Совет Федерации. Такими актами стали Положение о выборах в палаты парламента, утвержденные указами Президента Российской Федерации.

В связи с жесткими временными рамками избирательной кампании за основу были взяты имевшиеся законодательные разработки в этой области, на пример законопроект, подготовленный группой депутата В. Шейниса. После его доработки в Администрации Президента Российской Федерации он был оформлен Указом от 1 октября 1993 года в виде Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году. По аналогии был закреплен и порядок формирования Совета Федерации путем проведения прямых выборов (Указ Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 года «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»).

Указы в основном восприняли те изменения, которые предлагались внести в прежнее законодательство о выборах Советов. Однако в то же время они окказались излишне радикальными — на вооружение были взяты идеи форсированного строительства многопартийной избирательной системы, последствием чего были не до конца просчитаны.

Между тем задолго до сентября 1993 года была очевидна необходимость серьезного обновления российской избирательной системы. Основная проблема, которую предстояло решить, — это переход к подлинно свободным многопартийным выборам без вмешательства в их проведение государственных органов. Следовало отказаться как от отдельных устаревших норм, так и от целого ряда институтов советской избирательной системы, не приспособленных для выборов в условиях многопартийности. Советская избирательная система была мажоритарной, но советской она являлась вовсе не в силу этого обстоятельства. Страны с устойчивыми демократическими традициями, такие, например, как США, Англия, Франция, при выборах депутатов парламента используют именно мажоритарную систему. Таким образом, когда ставилась задача создать благоприятные условия для развития многопартийности, упрощения плوراлистической политической системы, ее решение могло быть достигнуто в рамках как пропорциональной, так и мажоритарной избирательной системы. Однако выбор не был сделан.

На вооружение была взята смешанная избирательная система. Однако на самом деле в Положении о выборах депутатов Государственной Думы было ус-

тановлено, что одна половина депутатов избирается на основе системы пропорционального представительства, а другая — на мажоритарной основе, причем данные системы работали совершенно самостоятельно, давая порой взаимоконтрастный результат. В особенности это касалось пропорциональной составляющей. Из возможных модификаций пропорционального представительства была выбрана технически наиболее простая, когда избирательными объединениями составляются связанные (то есть не допускающие изменений в очередности кандидатов) общедеревальные списки кандидатов, без точной привязки к регионам.

Простота системы пропорционального представительства, наложенная на российскую действительность, придала избирательной кампании территориально несбалансированный характер: резко усилилось влияние столичных партий и групп, что способствовало радикализации политического представительства.

Под первыми номерами в общедеревальных списках кандидатов избирательных объединений, как правило, значились московские политики, что и давало крайне несбалансированный для федеративного государства результат выборов: по общедеревальным спискам было избрано 133 проживающих в Москве депутата, или 59,1% от общего числа депутатов, избранных по этим спискам. Таким образом, коренным недостатком примененной системы пропорционального представительства являлось исключение региональных политических структур из полноценной борьбы за половину депутатских мандатов. Это и привело к значительному снижению числа представителей регионов в Государственной Думе.

Другая важная проблема, заслуживающая пристального внимания, — обособленность соотношения числа мандатов, распределяемых по пропорциональной и мажоритарной системам, которое было установлено Положением о выборах. Первоначально указом президента это соотношение было установлено как 130 к 270, то есть чуть менее трети мандатов депутатов Государственной Думы подлежали распределению по пропорциональной системе. Такой остро рожденный подход к избирательным новациям был вполне оправдан. Однако впоследствии усилиями заинтересованных политических групп квота пропорционального представительства была увеличена и доведена до половины от общего числа мандатов. Данное решение, как уже отмечалось, придало дополнительный радикализм избирательной реформе.

Для оценки роли избирательных объединений в процессе формирования парламента можно проанализировать результаты голосования избирателей за кандидатов по мажоритарным округам. Как известно, кандидаты по округам выдвигались избирательными объединениями и избирателями непосредственно (путем сбора подписей). Поскольку пропорциональная система озапачает

распределение мандатов между избирательными объединениями, то уровень поддержки кандидатов избирательных объединений избирателями косвенным образом свидетельствует о представленных последних о мере непосредственно партийного представительства в парламенте. Весьма примечательно, что уровень поддержки избирателями кандидатов избирательных объединений составил менее трети, то есть только каждый третий-четвертый депутат Государственной Думы, избранный по мажоритарным округам, был выдвинут избирательными объединениями. Можно заметить, что первый вариант смешанной избирательной системы, о котором шла речь в указе президента, в большей степени отвечал настроениям избирателей.

И наконец, обстоятельного исследования требует вопрос об обоснованности преимуществ, которые в смешанной избирательной системе образца 1993 года имели избирательные объединения и их кандидаты перед «независимыми» кандидатами, выдвинутыми населением путем сбора подписей. Согласно Положению о выборах эти преимущества не ограничивались тем, что независимые кандидаты исключались из борьбы за половину депутатских мандатов, переданных для пропорционального распределения избирательным объединениям.

Общедеревальные избирательные объединения имели преимущества и при выдвижении кандидатов по мажоритарным избирательным округам. Этим кандидатам не требовалось собирать подписи избирателей округа в свою поддержку, что, как известно, в короткие сроки избирательной кампании 1993 года было очень сложным делом. Допускалось одновременное баллотирование одних и тех же лиц как по общедеревальному, так и по мажоритарному округу. Таким образом, кандидаты избирательных объединений имели своеобразную подстраховку, дающую возможность участвовать в распределении мандатов по одной из избирательных систем (по партийным спискам либо в мажоритарном округе).

Эти дополнительные преимущества для кандидатов избирательных объединений накладывались на другие, вполне естественные преимущества, связанные с наличием у избирательного объединения самостоятельной финансовой базы, организационной структуры в масштабах России, возможностью централизованного ведения предвыборной агитации и другими обстоятельными условиями. Все это препятствовало реализации принципа равных правовых условий участия в выборах всех кандидатов в депутаты, вытекающего из принципа равного избирательного права.

Обобщая все перечисленные особенности смешанной избирательной системы 1993 года, касающиеся определения роли партий, политических движений и их блоков в избирательном процессе, можно заметить, что населению настойчиво навязывался посредник в его волеизъявлении — общедере-

ральные избирательные объединения. В результате партийная система в России в силу своей неразвитости и неустойчивости не смогла амортизировать резкие сдвиги в настроенных избирателей в период, предшествовавший выборам, и страна получила радикальный, расколотый на множество фракций парламент, в котором региональное представительство было чрезвычайно невелико.

Радикализм системы пропорционального представительства был усилен системой выборов по принципу относительного большинства, применявшейся в мажоритарных округах. Эта система также технически проста и дает значительную экономию денежных средств и времени: не нужно проводить повторные выборы, победитель определяется в первом туре. По такой системе при достаточно большом количестве кандидатов, зарегистрированных в округе, избранным может оказаться лицо, получившее весьма низкую поддержку избирателей.

При системе голосования в один тур избиратели не имеют возможности скорректировать волю меньшинства повторным голосованием. Мажоритарная система относительного большинства с голосованием в один тур усиливает элемент случайности в волеизъявлении электората.

Полагаем, что система избрания депутатов федерального парламента должна основываться на следующих принципах:

- определение числа депутатских мандатов, подлежащих распределению по пропорциональной системе, в зависимости от результатов волеизъявления избирателей по мажоритарным округам;
- недопустимость для кандидатов баллотироваться по мажоритарным округам и одновременно входить в федеральные списки кандидатов избирательных объединений;
- обеспечение равных правовых условий участия в выборах кандидатов в депутаты независимо от способа их выдвижения.

7.2. Развитие избирательного законодательства. Его современное состояние

Особенностью Конституции Российской Федерации 1993 года по сравнению с ранее действовавшими является отсутствие специальной главы «Избирательная система». В самой Конституции регламентируется весьма ограниченный объем вопросов избирательного права. В этой связи федеральному законодательству необходимо было искать нетрадиционные решения при построении новой системы российского избирательного законодательства. Отвергнув прежние советские унитаристские подходы как не соответствующие Конституции Российской Федерации, законодатель встал на путь целевой систематизации законодательства о выборах на федеральном и региональном уровнях.

Впервые такая систематизация была проведена при разработке и принятии Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (1994 г.), в котором определялись принципы избирательного права, общие для всех выборов в Российской Федерации, и устанавливались гарантии реализации избирательных прав гражданами. Этот федеральный закон отвечал конституционному принципу федерализма, так как опирался на закрепленное в Конституции разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, в соответствии с которыми регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина относятся к ведению Российской Федерации (п. «в» ст. 71 Конституции).

Необходимость федерального законодательного регулирования именно основных гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации доказала практика выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации, проводившихся после декабря 1993 года. Наряду с позитивными тенденциями в организации выборов, этот опыт имел ряд отрицательных черт, главная из которых — недостаточная гарантированность избирательных прав граждан Российской Федерации.

Регулирование избирательных прав граждан в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» носило исключительно рамочный характер. В отличие от всех ранее известных российских избирательных законов данный закон не регулировал исчерпывающим образом процедуру выборов в определенный орган государственной власти или местного самоуправления. По этому закону невозможно было проводить выборы каждого уровня в отсутствие соответствующего федерального закона либо закона (ного нормативного правового акта) субъекта Российской Федерации, подробным образом регулирующего все вопросы избирательной системы, избирательного процесса, применяемых на данных выборах. В то же время рамочный характер федерального закона, его обращенность в ряде случаев к законодательству ни в коей мере не умаляли его достоинств как акта прямого действия. Этот закон содержал правовой механизм защиты избирательных прав граждан: в случае нарушений они могли обратиться за защитой своих прав в суд или избирательную комиссию.

Принятие Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 года явилось следствием того, что к этому году во многих субъектах Российской Федерации не были избраны органы местного самоуправления. Это произошло в основном потому, что в ряде субъектов Федерации не были приняты законы о муниципальных выборах, вопреки Конституции и Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В результате ока-

запась нарушенным конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Несмотря на то что с принятием указанного закона были связаны некоторые позитивные моменты, следует заметить, что в нем не учитывался принцип разделения полномочий при совместном с региональным законодателем регулировании упомянутых вопросов. Фактически этот закон вторгся в компетенцию субъектов Российской Федерации по регулированию порядка проведения муниципальных выборов, оправданием чему не может служить его временный характер. Кстати, до сих пор его никто не отменил, хотя он уже утратил свою актуальность.

Допуская возможность возникновения критических, неординарных ситуаций, требующих непосредственного вмешательства федеральных властей в регулирование правоотношений, относящихся к ведению субъектов Федерации (свежий пример: назначение указом Президента России референдума в Чечне при отсутствии у республики собственной нормативной базы), полагаем, что форма такого вмешательства не должна вызывать сомнений в легитимности принимаемых решений. В этой связи одновременно с признанием утрачившим силу Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» должны быть внесены изменения, допускающие возможность применения федеральной власти разного регулирования в экстренных ситуациях, но только путем принятия соответствующих федеральных законов.

Принятие Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» положило начало принципиально новому подходу к развитию российского избирательного законодательства. Если на первом этапе после принятия Конституции России регулирование выборов в субъектах Российской Федерации со стороны федерального законодателя носило преимущественно рамочный характер и в федеральных законах по общему правилу не определялось содержание конкретных избирательных процедур, то после принятия указанного федерального закона весьма отчетливо стала набирать силу тенденция к переносу центра тяжести в регулировании выборов в субъектах Федерации от законодателя субъекта к федеральному законодателю, что впоследствии проявилось при принятии Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (1997 г.). Этим законом устанавливалось исключительно подробное регулирование практически всех избирательных процедур, опирающееся на централизованный организационно-правовой меха-

низм, основу которого составляет система избирательных комиссий. Одновременно в сферу федерального регулирования были введены референдум субъекта Российской Федерации и местный референдум.

По сути, этот федеральный закон по сравнению со своим предшественником в значительной мере утратил системообразующий характер. В большинстве случаев при регулировании тех или иных аспектов избирательного процесса законодатель субъекта Российской Федерации оказался лишен возможности творчески развивать нормы федерального закона и поэтому вынужден был лишь воспроизводить их. В то же время ряд норм данного закона, в равной мере обращенных к законодательным органам как Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации, не во всем учитывали специфику проведения выборов и референдумов в субъектах Федерации и особенно на местном уровне.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрена его большая юридическая сила по отношению к иным законам, регулирующим выборы. Это касается как федеральных законов, так и законов субъектов Российской Федерации. Таким образом, фактически данный закон играет роль квазиконституционного федерального закона. Федеральные законы о выборах, и в частности «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации», должны соответствовать этому федеральному закону.

Однако Конституция Российской Федерации не предусматривает ситуаций, в которых один федеральный закон имеет большую юридическую силу по отношению к другому федеральному закону. Что касается приоритетности норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» по отношению к нормам законов субъектов Российской Федерации, то данным положением федерального закона игнорируются положения частей 4 и 6 статьи 76 Конституции России, согласно которым в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Федерации, изданным по вопросам, находящимся вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Федерации.

На деле практически все права субъектов Российской Федерации на самостоятельное регулирование избирательных процедур были сведены к установлению неких гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, дополняющих гарантии, закрепленные федеральным законом. Практика доказала бесплодность этой конструкции в усло-

виях, когда практически все вопросы избирательного права решены на федеральном уровне.

В то же время детализация избирательных процедур в федеральных законах «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» вовсе не исключила право принятия Центральной избирательной комиссией различного рода инструкций и разъяснений, причем в некоторых из них (как было продемонстрировано в ходе федеральных избирательных кампаний в 1999 и 2000 годах) существенно изменялось содержание норм федеральных законов.

Таким образом, общим итогом развития федерального избирательного законодательства стало преимущественно количественное накопление нормативного материала. Произошло это порой в ущерб конституционному раздлинению полномочий Федерации и ее субъектов. Насущной проблемой сегодняшнего дня является освобождение Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от статуса квазиконституционного закона, затрудняющего реализацию конституционного разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

В настоящее время федеральное законодательство, регулирующее основы порядка осуществления народовластия в России, включает Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации».

Кроме того, на рассмотрении нижней палаты парламента находится законопроект «О выборах депутатов Палаты Представителей Парламента Союзного государства первого созыва от Российской Федерации», а также законопроект «О формировании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», предусматривающий применение избирательных процедур при формировании Совета Федерации.

Как показывает анализ, в новом законодательстве получили дальнейшее развитие тенденции к усилению регулирования федеральным законодательством региональных и местных выборов. Одной из существенных новелл стало обязательное избрание не менее половины состава регионального законодательного органа (или одной из его палат) по партийным спискам. Другая важная норма — обязательность избрания глав регионов по двухуровневой системе. Сократилось число вопросов, которые разрешаются регулировать региональными законами.

Решение о придании императивного характера норме об избрании по пропорциональной системе половины каждого регионального парламента является достаточно спорным и широко обсуждалось в обществе. Подробно процедура применения смешанной избирательной системы на выборах в субъектах Российской Федерации Федеральным законом «Об основных гарантиях...» не регламентирована, законом устанавливаются лишь общие принципы использования пропорциональной составляющей процедуры избрания законодательного органа: «Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться необходимый для допуска к пропорциональному распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов».

При этом минимальный процент голосов избирателей должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании».

Представляется, что, вводя требование об обязательном использовании в регионах смешанной избирательной системы, федеральный законодатель стремился более тщательно урегулировать порядок ее применения, поскольку пропорциональное распределение мандатов — достаточно сложная задача. Существует множество способов такого распределения. Однако подавляющее большинство регионов, скорее всего, выберут тот же способ, какой избрал и федеральный законодатель для выборов депутатов Государственной Думы.

В то же время возникает опасения по поводу не только манипулирования правилами пропорционального распределения мандатов, но и способности некоторых регионов разработать совершенную и эффективную процедуру в условиях образовывающегося правового вакуума на федеральном уровне, поскольку стопроцентная экстраполяция федерального регулирования (по примеру выборов депутатов Государственной Думы) на выборы в субъектах Российской Федерации не всегда возможна в силу уникальных местных условий и особенностей правовых систем.

Следует учитывать и то обстоятельство, что действующая федеральная пропорциональная система явно устарела, многие проблемы нынешних партий упираются в ее несовершенство и оторванность от избирателей.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях...» предлагается новое содержание понятия «избирательное объединение». При проведении федеральных и региональных выборов избирательными объединениями признаются только политические партии и их региональные отделения, а при проведении выборов в органы местного самоуправления — также и иные общественные объединения, созданные и зарегистрированные в форме общественной орга-

низации либо общественного движения. Соответственно из закона было исключено требование о не менее чем годичном сроке регистрации для участия в выборах посредством выдвижения кандидатов применительно к политическим партиям.

Право общественных объединений на участие в избирательных кампаниях различного уровня претерпело за последнее время несколько эволюционных изменений. В течение двух лет со дня вступления в силу Федерального закона «О политических партиях», то есть с июля 2001 по июль 2003 года, избирательными объединениями, наряду с политическими партиями, признавались и общероссийские политические общественные объединения, созданные и зарегистрированные в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях».

После завершения двухлетнего переходного периода, то есть после 14 июля 2003 года, общественные объединения оставались самоуправляемыми участниками выборов исключительно на уровне местного самоуправления. На федеральном и региональном уровнях они могли участвовать в избирательной кампании только в блоке с политическими партиями. Однако после принятия очередных поправок в Федеральный закон «Об основных гарантиях...» в июне 2003 года этот эволюционный процесс был нарушен новым решением федерального законодателя, полностью исключившим общественные объединения из избирательного процесса на выборах органов государственной власти, которые будут проводиться после 1 января 2004 года. По сути, такой шаг можно расценить как стремление создать тепличные условия существования находящимся у власти политическим партиям и исключить малейшие признаки конкуренции со стороны новых политических сил. В русле этой же идеологии следует рассматривать и новеллу, согласно которой в избирательный блок вправе вступать не более трех избирательных объединений.

Этим шагом законодатель попытался пресечь любую возможность для создания широкой коалиции оппозиционных сил. Таким образом, единственным путем для консолидации политических объединений остается лишь деклариование ими поддержки одного участника избирательной кампании, доводимое до сведения избирателей во время предвыборной агитации. Возможностей для официального оформления предвыборной коалиции с числом участников более трех законом в настоящее время не предоставляется, что крайне затрудняет структурирование политической системы.

В новом законодательстве продолжается целенаправленная работа по выстраиванию вертикали избирательных комиссий. В период избирательных кампаний 1999–2001 годов особенно остро проявилась проблема зависимости избирательных комиссий от региональных и местных властей. В этой связи законодатель ввел корректировку порядка формирования избирательных

комиссий в регионах, в соответствии с которым при формировании избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований соответственно Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательным комиссиям субъектов Федерации предоставлено приоритетное право назначать двух членов нижней комиссии, а также ее председателя. Формирование иных избирательных комиссий (окружных, территориальных, участковых) в полном составе осуществляется вышестоящими комиссиями.

Профессиональная независимость избирательных комиссий при исполнении своих полномочий от органов государственной власти и органов местного самоуправления является одним из главных принципов деятельности комиссий. Как показывает практика, во многих регионах этот принцип часто не соблюдается, проблема влияния органов власти на избирательные комиссии в субъектах Федерации действительно существует. Однако очевидно, что новый порядок формирования избирательных комиссий не дает стопроцентных гарантий реализации их независимости. Произошло лишь перераспределение удельного влияния на избирательные комиссии от региональных органов власти к федеральным.

Принятие новой редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» потребовало внесения изменений во все законы о выборах и референдуме, как федеральные, так и региональные, причем объем необходимых изменений таков, что практически во всех случаях проще будет принять новую редакцию закона. Огромная работа предстоит и региональным законодателям, особенно в связи с тем, что для подавляющего большинства регионов выборы по пропорциональной системе — абсолютная новинка.

Однако надежде на то, что вновь принятый рамочный закон сможет хоть какое-то время оставаться неизменным, о чем мечтают и региональные законодатели, и практики избирательного процесса, по-видимому, не суждено сбыться. Спешка с принятием нового закона привела к тому, что он получил сырым и противоречивым. Некоторые недостатки закона были видны еще на стадии его подготовки ко второму чтению, однако их не удалось устранить из-за коротких сроков работы над законом. Другие недостатки начали проявляться в ходе проработки и принятия проекта Закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и подготовки к работе над региональными законами. В результате 25 июня 2002 года, в тот самый день, когда новый закон вступил в силу, в Думу был представлен проект закона о внесении в него изменений и дополнений. А уже менее чем через год после этого под влиянием политической конъюнктуры в избирательные законы вновь были внесены существенные поправки.

Рамочный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», несмотря на свое название, не содержит четкой системы регулирования базовых принципов избирательного права: всеобщее, равное, прямое избирательное право, принципы представительного характера избираемых органов, условия приобретения легитимности, ответственности должностных лиц и др. Многие из этих принципов даже не обозначены. Вследствие этого в данном законе и в других законах о выборах (как федеральных, так и региональных), обнаруживаются нормы, нарушающие избирательные права граждан. Начиная с 1998 года федеральные законы о выборах пять раз были предметом рассмотрения Конституционного Суда. И каждый раз хотя бы одна норма признавалась не соответствующей Конституции Российской Федерации в части принципов, вытекающих из ее разделов, посвященных правам и свободам граждан.

Существенным недостатком законодательства о выборах в целом можно считать отсутствие четкого описания избирательных систем, допустимых в России, с точки зрения принципа народовластия, закрепленного в статье 3 Конституции Российской Федерации. Этот вопрос приобретает особую актуальность в связи с введением в регионах смешанной избирательной системы.

Также неурегулированными в федеральном законодательстве остаются основополагающие вопросы, касающиеся отзыва депутатов и выборов должностных лиц, — эти вопросы самым тесным образом связаны с избирательным законодательством и правами граждан на участие в управлении делами государства. Существенные изменения правил проведения выборов объясняются в первую очередь необходимостью нейтрализовать широко распространявшиеся в последние годы политические технологии, направленные на манипулирование волеизъявлением избирателей. Еще одной причиной обновления избирательного законодательства стало принятие Федерального закона «О политических партиях», в соответствии с положениями которого требовалось привести законы о выборах.

Закон о политических партиях отводил двухлетний переходный период, закончившийся 14 июля 2003 года, в течение которого политические и общественные объединения, для того чтобы не утратить права участвовать в выборах, должны были преобразоваться в политические партии. После завершения этого периода избирательное законодательство и законодательство о партиях должны не противоречить друг другу, а напротив, способствовать привлечению партий к участию в избирательных кампаниях.

7.3. Совершенствование избирательного законодательства

В последнее время в ходе проведения избирательных кампаний в России стали шире использоваться методы, нарушающие федеральное и региональное

законодательство и не соответствующие устоявшимся представлениям об этике политической борьбы в цивилизованном обществе. Распространение подобных методов приводит к подрыву доверия населения к процедуре выборов, вызывает разочарование в возможности демократическим путем повлиять на осуществление власти и, в конечном счете, подрывает стабильность в государстве. «Грязные» технологии становятся одним из значимых механизмов проникновения во власть представителей криминальных структур.

Основным видом применяемых в избирательных кампаниях «грязных» избирательных технологий является недобросовестное использование административного ресурса, который является наиболее действенным орудием влияния на результаты выборов.

В новой редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» его разработчики попытались погасить заслон на пути использования действующими должностными лицами, одновременно участвующими в избирательной кампании, своего должностного положения путем закрепления различных санкций за указанное нарушение, а также обязанности зарегистрированных кандидатов, замещающих государственные должности категории «А» либо выборные муниципальные должности, уходить в отпуск на время избирательной кампании.

Представляется, что данное направление совершенствования законодательства является верным, но в то же время недостаточным. Как показывает практика, использование должностным лицом своего служебного положения выражается прежде всего не в его непосредственных действиях, а в действиях подчиненных ему структур и лиц, заинтересованных в его избрании и действующих по его приказу независимо от того, находится он при исполнении служебных обязанностей или в отпуске.

Таким образом, действенной мерой по предотвращению использования административного ресурса было бы установление ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной) за нарушение избирательного законодательства путем использования преимуществ должностного положения не только должностного лица — кандидата, но и лиц, подчиненных ему лиц.

Одним из наиболее серьезных и опасных последствий широкого распространения при проведении избирательных кампаний «грязных» избирательных технологий на сегодняшний день является дискредитация в глазах граждан идеи демократической системы организации российских органов власти, основанной на использовании институтов прямой демократии.

Сложившаяся в России ситуация, связанная с низкой легитимностью избирательных органов и должностных лиц, требует выявления глубинных при-

чин этого явления, которые не удастся устранить столь простыми способами, как повышение обязательного порога явки и введение второго тура голосования. Здесь необходим целый комплекс мер, направленных прежде всего на устранение выборного нигилизма, укорежившегося в сознании большинства граждан.

Как показывает анализ законодательства о выборах субъектов Российской Федерации, для выборов региональных законодательных органов устанавливается, как правило, более низкий порог явки, чем для выборов глав субъектов Федерации. Это и неудивительно, аналогичная ситуация сложилась и на федеральном уровне, когда для избрания депутатов Государственной Думы достаточно, чтобы на избирательные участки пришло 25% избирателей, в то время как на президентских выборах этот порог составляет 50%. На чем основана подобная практика? Прежде всего на опыте, который говорит о том, что показатели явки на выборах в представительные органы значительно ниже аналогичных показателей при избрании глав исполнительной власти.

Однако, руководствуясь накопленным опытом, парламентарии, вместо того чтобы искоренить причины низкой явки, подгоняют под нее законодательно закрепленный порог. Граждане крайне пассивно идут на выборы представительного органа, потому что часто не понимают его значения в системе органов государственной власти. Результаты его работы могут оценить лишь наиболее сведущие люди, в сознании же простого обывателя существует только один представитель власти, от которого напрямую зависят условия их жизни, — губернатор.

Таким образом, для повышения легитимности избираемых в России законодательных органов необходимо не снижать обязательный порог явки на выборах, а уделять внимание большей гласности в их работе, популяризации их деятельности среди населения. А работу по привлечению интереса граждан к функционированию представительного органа и, следовательно, по повышению явки избирателей на очередных выборах следует начинать уже на следующий день после проведения первого организационного заседания представительного органа нового созыва.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующий вывод: нужны конкретные поправки в действующее законодательство, которые позволят повысить легитимность избираемых в России органов и должностных лиц путем привлечения граждан к активному участию в управлении делами государства, в полной мере реализуя закрепленный в Конституции Российской Федерации принцип народовластия.

Из Конституции Российской Федерации следует, что участие в выборах — право, а не обязанность гражданина. Поэтому при законодательном стимулировании активности избирателей недопустимо использование административ-

ных рычагов воздействия на наиболее несознательных из них. Однако это не исключает применения мер поощрительного характера для лиц, занимающих активную гражданскую позицию.

Мы уже говорили о том, что эффективными способами привлечения избирателей на участки могли бы стать закрепленные в законе льготы для граждан, постоянно участвующих в выборах, к примеру, по оплате коммунальных услуг, страхованию, получению кредитов, суд, регистрации собственности и т.п. Главное, повторим, чтобы эти льготы имели постоянный характер, а не устанавливались непосредственно перед выборами.

Полагаем, что обеспечение более активного участия граждан в осуществлении права выбора своих представителей в органы государственной власти и органы местного самоуправления не только позволит с большей точностью определять истинное волеизъявление избирателей, что будет способствовать повышению легитимности избираемых органов, но и максимально снизит эффективность применения незаконных избирательных технологий.

Однако с помощью одних только выборов нам все равно не удастся создать полноценную демократическую модель общества. Граждане должны обладать возможностью не только выбирать власть, причем выборы должны носить свободный и демократический характер, но и иметь постоянный контакт с избирательными представителями в межвыборный период. Тут можно только приветствовать возрождение и закрепление в законодательстве практики наказов избирателей, регулярных встреч депутатов с избирателями, гласного обсуждения программ партий, кандидатов и других форм постоянного взаимодействия власти и граждан. Совсем не обязательно закреплять эти положения на уровне федерального законодательства. Они могут быть оформлены на уровне законодательства субъекта Российской Федерации, включены в устав муниципальной образований.

Помимо мер общего характера, можно предложить и меры по совершенствованию процедуры выборов в конкретные органы власти, например в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Полагаем, что вполне реализуем переход от нынешней смешанной системы выборов депутатов Государственной Думы к выборам по одномандатным избирательным округам с целью проверки реальной степени поддержки столичных партий российскими избирателями.

Продолжая тему совершенствования механизма легитимизации состава Федерального Собрания, хотелось бы в очередной раз коснуться процедуры формирования Совета Федерации. Еще в 1994 году в Центризбиркоме был разработан проект закона о выборах в верхнюю палату федерального парламента. Его серьезным недостатком было отсутствие четкой процедуры выдвижения кандидатов от органов законодательной и исполнительной власти с уче-

том национальной специфики регионов. По нашему мнению, выборы в названный орган в обязательном порядке должны учитывать и национальный состав субъектов Российской Федерации. Установление выборности Совета Федерации мы считаем одним из важнейших шагов по реформированию Федерального Собрания.

Высокий потенциал норм и принципов российской Конституции о народе как единственном источнике власти в полной мере реализовать лишь во взаимосвязи с реализацией принципов федерализма, разграничения полномочий уровней и ветвей власти, самостоятельности местного самоуправления.

РАЗДЕЛ II. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ, ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ И ФИЛОСОФСКИЙ АНАЛИЗ КАТЕГОРИИ НАРОДОВЛАСТИЯ

ГЛАВА 8. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ДЕМОКРАТИИ

8.1. Основные принципы демократии и институциональное разнообразие ее форм

Основы современной демократии были заложены в XVIII веке, а ее истоки восходят к античности. Идеи о гражданском равенстве были развиты еще в Древней Греции Проталором, а впервые понятие «демократия» («демос» — народ, «кратос» — власть) было употреблено Фукидидом.

Современная демократия является той институциональной матрицей, в рамках которой организуется управление обществом. При этом понятие «демократия» ассоциируется прежде всего с понятием «народовластие» и обозначает политический строй, основанный на признании народа источником власти. Ключевой признак демократии, согласно американскому политологу В. Острому, «по сути, заключается в том, что народ через процессы принятия конституционных решений контролирует разделение и распределение властных полномочий посредством конституционно-правовых механизмов»¹⁰⁸.

Демократия, таким образом, предполагает признание достоинства личности как субъекта, равного по своему статусу государству, осознание того, что государство, собственно, и создается для защиты интересов личности. Демократия означает признание власти индивидов и наложение соответствующих ограничений на правительственную власть.

Власть в обществе должна быть разделена и распределена на основе различных, зачастую противоположных и соперничающих, интересов. При этом каждый гражданин должен иметь возможность влиять на процесс управления, и никто не должен обладать неограниченными полномочиями. Конституция современного демократического государства, таким образом, «распределяет полномочия правления между различными структурами принятия решений, фиксируя объем этих полномочий и в то же время устанавливая ограничения на их осуществление, определяет условия прямого и косвенного участия граждан в осуществлении полномочий различных правящих структур»¹⁰⁹.

В демократическом обществе индивиды фактически сами управляют собой, действуя самостоятельно либо добровольно вступая в союзы с другими

¹⁰⁸ Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М., 1993. С. 64.

¹⁰⁹ Там же.

людьми и не являясь при этом постоянным объектом опеки со стороны государства. Поскольку в демократическом обществе «выдвигаются от отдельных граждан, которые устанавливают сроки и условия правления и знают, в чем состоит смысл правления, то, значит, они способны нести и основную ответственность за управление своими собственными делами, учитывая в то же время и интересы других людей»¹¹⁰.

Современная демократия трактуется и как политический процесс, принцип внутренней организации и деятельности политических и общественных организаций, политическое мировоззрение и политическая ценность¹¹¹. В западном обществе, например, демократия занимает особое место именно в качестве мировоззрения, а также политической и правовой ценности, чем, собственно, и объясняются глубинные истоки «демократического консенсуса» в западных странах. Как политическое мировоззрение, демократия представляет собой отражение в сознании граждан самого содержания демократии, и прежде всего идей свободы и равенства. Поскольку демократия формируется на базе общественных отношений, она находит свое теоретическое обоснование в идеях и представлениях о ней.

Всего несколько столетий назад демократия проявлялась в большей степени как идея и политическое мировоззрение, чем как реально существующая государственная форма. Демократия была скорее «предметом теоретических размышлений философов, чем реальной политической системой, которую люди должны были взять на вооружение и воплотить в жизнь. И даже в тех редких случаях, когда «демократия» и «республика» существовали на самом деле, большая часть взрослого населения была отстранена от участия в политической жизни»¹¹².

Идеи и принципы демократии становятся той политической ценностью, на сохранение которой в демократическом государстве ориентированы образование, идеология, культура. Носителем и выразителем такой ценности «призвано быть и общественное мнение, являющееся относительно самостоятельным социальным феноменом по отношению к общественному сознанию в целом, а в условиях организованного гражданского общества — институтом демократии»¹¹³.

Демократия является также системой прав, ибо права представляют собой неотъемлемую часть демократических политических институтов. Именно

¹¹⁰ Остром В. Указ. соч. С. 65.

¹¹¹ См.: Юришеческая энциклопедия / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 2001. С. 255–256.

¹¹² Дэль Р. О демократии. М., 2000. С. 9.

¹¹³ Ковнер А.И. Кризис демократии? Демократия на рубеже XXI века. М., 1997. С. 33.

права и их соблюдение «становятся важнейшим материалом, из которого создается процесс демократического правления»¹¹⁴. Для реализации действующих в демократическом государстве норм необходимо обеспечивать соблюдение определенных прав граждан. Так, эффективное участие граждан в управлении государством предполагает наличие у них права на такое участие, а также права высказывать свои взгляды по самым разным вопросам общественной и политической жизни, права контролировать действия власти. При чем недостаточно только провозгласить права и зафиксировать их на бумаге. Они должны быть гарантированы и реально доступны для граждан. В противном случае демократические институты являются лишь своеобразным фасадом, прикрытием недемократической сущности правящего режима. Как отмечает В. Остром, «в демократических обществах граждане всегда должны знать о своих полномочиях в сфере управления. Если граждане не смогут заставить должностных лиц действовать в рамках фундаментального права, демократии не сохранят контроль над своими системами правления. Когда люди перестают устанавливать ограничения на осуществление правительственных prerogatives и более не заставляют должностных лиц нести ответственность перед фундаментальным правом, демократия прекращает свое существование и верх берет автократия»¹¹⁵.

В последнее время все больше исследователей трактуют демократию как политический процесс, определенную процедуру и элемент политической динамики. Так, известный специалист по проблемам демократии Р. Дэль отмечает, что существует по крайней мере пять критериев, которым должен соответствовать любой процесс выработки обязательных коллективных решений.

1. Эффективное участие. Каждый гражданин должен иметь равные и действенные возможности для изложения своих взглядов в процессе выработки обязательных коллективных решений.
2. Равное голосование. К моменту, когда принимается решение, каждому гражданину должны быть предоставлены равные и реальные возможности для голосования, причем все голоса должны иметь одинаковую силу.
3. Понимание, основанное на информированности. В пределах разумного каждый гражданин должен получить равные и реальные возможности для ознакомления с политическими альтернативами и их вероятными последствиями.
4. Контроль за повесткой дня. Только народу должно принадлежать исключительное право принимать решения относительно того, какие вопросы и в каком порядке подлежат обсуждению. Таким образом, предусмотренные тремя предшествующими критериями демократические процедуры ими не ис-

¹¹⁴ Дэль Р. Указ. соч. С. 51.

¹¹⁵ Остром В. Указ. соч. С. 155.

черпываются. Политика всегда должна быть открыта для перемен, если таковых требуют граждане.

5. Участие совершеннолетних. Все члены общества или по крайней мере большая их часть, достигшая совершеннолетия, должны в полной мере обладать гражданскими правами, предусмотренными первыми четырьмя критериями¹¹⁶.

В течение последних десятилетий в мире произошли масштабные перемены, направленные на демократизацию общественной и политической жизни многих государств. С политической арены удалились некоторые политические режимы, альтернативные демократии. При этом, однако, демократия пока не одержала окончательной победы. Идеалы классической демократии остаются несовместимыми с общественным бытием значительной части населения Земли. По оценкам Р. Дая, «демократические правительства (причем степень их «демократичности» отнюдь не одинакова) находятся у власти менее чем в половине стран мира, и граждане этих стран составляют не более половины численности всех жителей Земли»¹¹⁷. Недемократические режимы продолжают функционировать в целом ряде стран «третьего мира», а также в некоторых бывших республиках Советского Союза. В большинстве этих стран «слонялись условия, не слишком благоприятные для демократии, а поэтому остаются неясными, когда они смогут совершить переход к демократии, и смогут ли вообще»¹¹⁸.

В тех же странах, где все-таки проводятся определенные демократические преобразования, их плодами зачастую пользуются силы, отнюдь не являющиеся сторонниками демократии, в целях весьма далеких от ее идеалов. В данном отношении показателна информация, поступающая в настоящее время из Пакистана, где фундаменталистским силам удается достаточно успешно использовать намечающиеся в стране демократические процессы. Так, например, вполне демократическим путем происходит весьма радикальная исламизация приграничных с Афганистаном районов. Здесь со всеми подобающими ссылками на волеизъявление народа воскресенье (согласно исламским правилам) перенесено на пятницу, запрещено совместное обучение мальчиков и девочек, женщинам предписано появляться на людях лишь в хиджабах, в борьбе против «распространения чуждой культуры и ослабления корней ислама» отключаются от эфира передачи центрального телевидения¹¹⁹.

¹¹⁶ См.: Дайл Р. Указ. соч. С. 41.

¹¹⁷ Там же. С. 7.

¹¹⁸ Там же. С. 140.

¹¹⁹ См.: Боровой Я. Между джихадом и Каширом // Новое время. 2003. № 8. С. 27.

Во многих государствах «третьего мира» продолжает иметь место расхождение между формально действующей системой политических институтов и реально функционирующим механизмом власти, что особо наглядно проявляется на местном и региональном уровнях. Подобное расхождение вытекает в первую очередь из традиционно сложившихся политических отношений, в системе которых центральное место занимает местный политический лидер, являющийся наиболее влиятельным собственником в соответствующем районе и способный к эффективной политической мобилизации населения, в той или иной степени зависимого от него. Не случайно, например, в индийской литературе отмечается, что в большинстве панчаятов (сельских органов самоуправления) «доминируют крупные помещики, ростовщики, торговцы и т. п., которые остались в наибольшем выпрышке от деятельности панчаятов»¹²⁰. Во многом еще традиционное общество этих стран, оказывая весомое влияние на местные органы власти через господствующие в них локальные элиты, зачастую сводит деятельность этих органов к «обслуживанию групповых интересов, за которыми стоят религиозная община, этнос, каста, большая семья»¹²¹.

8.2. Демократия как форма правления

Трактовка демократии в качестве народовластия предполагает ее рассмотрение как формы внутренней организации государства. Демократия, таким образом, оказывается тесно связанной с такими традиционными составными частями понятия «форма государства», как форма правления, форма государственного устройства и политический (государственный) режим. Демократия как форма правления характеризует организационное строение государственного механизма, основанное на разделении властей, взаимоотношения между представлятельными, исполнительными и судебными органами власти, способ связи между ветвями государственной власти и населением.

Демократической форме государства может соответствовать как республиканская, так и конституционно-монархическая форма правления. Сохранение внешне несколько архаичного института монархии в целом ряде зарубежных стран определяется историческими традициями того или иного государства, особенностями правосознания и культуры его населения. Так, в Великобритании монарх — исторически наиболее древний политический институт, персонафицирующий государство и являющийся его важным атрибутом. В странах Содружества одним из основных мотивов сохранения монархической формы правления является стремление поддерживать духовные, культурные связи

¹²⁰ Narsing A. S. Indian Government and Politics. New Delhi, 1987. P. 233.

¹²¹ Пешова М. А. Демократия в Индии: проблемы местного самоуправления. М., 1992. С. 5.

с Великобританией. Монархия может играть неважную роль в поддержке и стабилизации и преемственности государственного развития. Она традиционно рассматривалась как институт, стоящий над борьбой различных политических сил и служащий гарантом соблюдения конституции, нужд и чаяний народа, символом национального единства.

Демократия и монархия, считавшиеся ранее практически несовместимыми, вполне удачно сосуществовали в XX веке. Зачастую именно парламентарные монархии оказывались наиболее стабильными демократическими государствами, в определенной степени, возможно, благодаря той эмоциональной взаимосвязи, которая существует между монархом и населением и которая далеко не всегда может быть установлена с таким гораздо более политизированным институтом, как президент.

Не случайно, анализируя эволюцию монархий в XX веке, английский ученый В. Болданор отмечает, что «в период между двумя мировыми войнами многие демократии, базировавшиеся на абстрактной логике республиканизма, не вызвавшей особых эмоций у населения, рухнули словно карточные дома, ки перед лицом экономической депрессии и политического экстремизма», в то время как, например, Великобритания и скандинавские монархии «сохранили практически полный иммунитет к фашизму и коммунизму»¹²². Именно конституционные монархии, по мнению В. Болданора, стали в XX веке символом стабильности. Но ценой подобной стабильности и сохранения монархии как политического института стала фактическая трансформация ее роли в государственном механизме, отказ монарха от реального участия в политике и самостоятельного осуществления большинства своих prerogatives.

Наиболее распространенной разновидностью монархической формы правления в зарубежных странах является парламентарная монархия, в которой глава государства обычно не обладает реальными самостоятельными полномочиями по управлению страной и действует согласно совету правительств, возглавляемого премьер-министром и образуемого на парламентской основе. Полномочия монарха носят преимущественно представительский, церемониальный характер. Правительство ответственно только перед парламентом (его нижней палатой), хотя обычно формально назначается монархом с учетом рекомендаций парламентских выборов (такого права, однако, лишен шведский монарх). Все исходящие от главы государства акты приобретают в парламентарной монархии юридическую силу, как правило, лишь в случае их контрассигнации премьер-министром или соответствующим министром, которые несут за них ответственность.

¹²² Vagdanor V. The Government Formation Process in the Constitutional Monarchies of North-West Europe // Comparative Government and Politics: Essays in Honour of S.E. Finer. Boulder, 1984. P. 50.

Несмотря на отсутствие у главы парламентарной монархии реальных властных полномочий, в силу общего престижа данного института монарх зачастую оказывает определенное влияние на политический процесс в качестве своеобразного арбитра. Его влияние может возрастать в случае, когда ни одна политическая партия не располагает парламентским большинством и у монарха появляется определенная свобода при формировании правительства. Так, в 1957 и 1963 годах победившая на парламентских выборах в Великобритании консервативная партия не смогла выдвинуть согласованную кандидатуру на пост премьер-министра. В сложившейся ситуации решалось слово оказалось за королевой Елизаветой II, которая в 1957 году поддержала кандидатуру Г. Макмиллана, а в 1963 году — А. Дугласа-Хьюма.

Роль монарха может оказаться достаточно весомой и в условиях, выходящих за конституционные рамки, причем монарх способен стать важным фактором, стабилизирующим функционирование системы демократических институтов. Так, в 1981 году попытки государственных переворотов были приняты в Испании и в Таиланде. Их неудача во многом была обусловлена категорическим отказом монархов обоих государств поддержать заговорщиков.

Наиболее же распространенной формой правления, ассоциируемой с демократией, является республика. Причем общая тенденция развития зарубежных стран свидетельствует о переходе от монархии к республике. Так, после Второй мировой войны монархическая форма правления сменилась республиканской в Болгарии, Италии, Румынии, а позднее — в Ливии, Греции, Эфиопии, Афганистане, Иране. Республиками стали и целый ряд бывших британских колоний — Индия, Мальта, Шри-Ланка и др. Своеобразным исключением из общего правила было восстановление монархии в Испании, завершившееся после смерти генерала Франко.

Республиканская форма правления предполагает, что единственным источником власти является народ, и характеризуется выбором главы государства, именуемого обычно президентом (в ряде республик функционировал или функционирует коллегияльный глава государства). Президент избирается на определенный срок из числа лиц, отвечающих соответствующим квалификационным (цензам), установленным в законодательстве (гражданство данной страны, проживание на ее территории в течение определенного времени, обладание полным объемом гражданских и политических прав, достижение определенного возраста и т. п.).

В настоящее время в мире функционируют три основные разновидности республиканской формы правления — президентская республика, парламентарная республика и смешанная (полупрезидентская) республика. В президентской республике (США, Венесуэла, Коста-Рика, Мексика и др.) президент обычно избирается независимо от парламента — путем либо прямых

(страны Латинской Америки), либо ковенантных выборов (США, Индонезия). Исключение составляет Египет, где кандидатуру президента на всеобщий референдум может предложить только парламент. Президент в президентской республике обладает широкими самостоятельными полномочиями. Он является не только главой государства, но зачастую и главой правительства, главным командующим вооруженными силами, осуществляет назначения на различные посты в государстве. Правительство же в президентской республике формируется исключительно парламентом по своему усмотрению (в США требуется согласие сената), и правительство, таким образом, фактически формируется партией, победившей на президентских выборах. При этом в своей практической деятельности правительство проводит политический курс президента.

Президентской республике присуща жесткая система разделения властей. Правительство в таких странах представляет собой совещательный орган при президенте, не играя реальной самостоятельной роли. Министры здесь несут политическую ответственность не перед парламентом, а перед президентом и обычно не могут быть уволены в отставку лишь по инициативе законодатель. В некоторых странах Латинской Америки (Венесуэла, Уругвай, Колумбия, Эквадор) парламент вправе выразить недоверие отдельным министрам (за которым, однако, не следует их автоматическое смещение). Парламент в президентской республике, как правило, не может быть распушен президентом.

Классическую модель президентской республики представляют собой США. Американские политологи считают, что современная демократия должна опираться на взаимоотношения между различными органами и на вытекающие из этих взаимоотношений ограничения. Ведь «опираться лишь на одного человека, который действует как единственный представитель демократии, очень рискованно, поскольку этот единственный человек станет полноправным сувереном — хозяином, который властвует над всем обществом»¹²³. Поэтому в условиях весьма жесткого разделения властей эффективность осуществления ряда конституционных полномочий американского президента во многом зависит от способности главы государства добиться поддержки своих мероприятий со стороны парламента — конгресса.

Составной частью, своеобразным стержнем американской демократии, таким образом, является так называемая система сдержек и противовесов, предполагающая сочетание самостоятельного функционирования ветвей власти с их взаимозависимостью и взаимным контролем. Так, президент и Верховный суд США действуют на основе законов, принимаемых конгрессом. В то же время глава американского государства имеет право отлагательного

вето на подобные законы, а Верховный суд США может признавать акты конгресса и президента противоречащими Конституции. Президент производит назначения членов Верховного суда США, которые утверждаются верхней палатой конгресса — сенатом. При этом президент может быть отстранен от должности конгрессом в случае совершения им какого-либо тяжкого преступления.

В президентских республиках стран «третьего мира» государственный механизм обычно функционировал несколько иначе, поскольку парламент длительное время не являлся реальным ограничителем полномочий президента. В руках главы государства, бывшего во многих африканских странах лидером правящей, а зачастую и единственно легально действовавшей партии, концентрировалась огромная власть, позволявшая ему практически единолично решать многие вопросы государственного управления. В качестве фактически несменяемого и единственного носителя исполнительной власти президент не был обязан следовать советам какого бы то ни было органа или должностного лица. Не случайно применительно к подобным монархическим республикам получил распространение термин «президентские монархии»¹²⁴.

Сильная президентская власть характерна и для стран Латинской Америки, где, несмотря на конституционное закрепление принципа разделения властей, а также принципа ротации (ограничивающего возможность неоднократного переизбрания на пост главы государства одного и того же лица), президент традиционно занимал доминирующее положение в государственном механизме, чему, в частности, способствовали значительная степень персонализации власти в странах региона, широкое использование запозженных в их конституциях чрезвычайных механизмов, слабость политических партий и неэффективность деятельности законодательных и судебных органов.

Ситуация в странах «третьего мира» начала несколько меняться (по крайней мере внешне, при неизменности авторитарного механизма мобилизации масс) на рубеже 80–90-х годов XX века в русле общих процессов демократизации. В африканских государствах были проведены конституционные реформы, предусматривавшие некоторое ограничение сильной президентской власти посредством введения многопартийной системы, принципа разделения властей, ограничения срока пребывания одного и того же лица на президентском посту, определенного расширения полномочий парламента, его контрольных функций по отношению к исполнительной власти. Аналогичным образом и в ряде стран Латинской Америки в ходе принятия новых или изменения действующих конституций произошло некоторое перераспределение властных функций между отдельными элементами государственного механизма.

¹²³ Остром В. Указ. соч. С. 59.

¹²⁴ Fatou R. Liberal Democracy in Africa // Political Science Quarterly. N.Y., 1990. V. 15. № 3. P. 455.

Несмотря на стремление отдельных стран модифицировать и приспособить к своим условиям модель «класической» президентской республики, последние все-таки остаются в основном слабо американским феноменом, для жизнеспособности которого необходим целый ряд условий (достаточно высокий уровень политической культуры, национального консенсуса относительно базовых демократических ценностей, тщательно разработанная и сбалансированная система сдержек и противовесов и т. д.). Как подчеркивает В. Остром, для успешного функционирования политического механизма, основанного на использовании одной ветви власти для сдерживания другой, одних лишь структурных механизмов недостаточно. Данные механизмы «должны сочетаться с привычками ума и души, на основе которых формируются новые способы и пути решения проблем, преодоления трудностей и урегулирования конфликтов»¹²⁵.

Президентская модель обладает рядом существенных достоинств и недостатков, причем последние зачастую превалируют при ее трансплантации на иную, не американскую почву. Указанная модель создает условия для достаточно стабильного функционирования политической системы, и в этом, как ни парадоксально, ее и сила, и слабость. Главу президентской республики нельзя уволить в отставку по политическим мотивам, да и судьба правительств здесь напрямую не зависит от изменений в соотношении сил между различными партиями в парламенте. Президентская модель проста и рациональна, поскольку для нее характерно единство исполнительной власти, концентрирующейся в руках президента. Кроме того, президентская республика формально создает возможность для достаточно эффективного контроля парламента за исполнительной властью вследствие неспособности главы государства распустить парламента.

Поскольку в условиях президентской республики обе ветви власти (законодательная и исполнительная) в значительной степени отделены друг от друга и, имея фиксированный мандат, могут самостоятельно существовать в течение всего срока своих конституционных полномочий, поиск точек соприкосновения между ними, каких-либо компромиссных решений может быть весьма затруднен. Тем более что «класическая» президентская модель, по существу, не имеет механизма разрешения противоречий между данными ветвями власти. Отсутствие у парламента полномочий сместить по политическим мотивам главу исполнительной власти, а у президента — распустить парламента делает обе ветви власти фактически неспособными разрешить политический конфликт, базирующийся на взаимном противостоянии. Особенно запятым и острыми подобный конфликт может быть в условиях еще несформирова-

¹²⁵ Остром В. Указ. соч. С. 69.

шейся демократии, о чем, в частности, свидетельствует неудачная попытка в начале 1990-х годов внедрить в России модель, близкую к «класической» президентской.

Статистика свидетельствует о том, что в президентских республиках военные перевороты происходят чаще, чем в странах с парламентарными формами правления. Это во многом объясняется тем, что в парламентарных государствах всегда имеется ряд конституционных средств воздействия на ситуацию, прежде чем правительственный кризис перерастет в кризис всего режима. Вель в парламентарных государствах правительство вообще не может быть сформировано, если оно не пользуется хотя бы минимальной поддержкой со стороны парламента, что само по себе уже гарантирует определенную степень согласованности и гармонии в деятельности государственного механизма. В президентских республиках такая гармония совсем не обязательна (особенно когда президент и парламентакое большинство принадлежат к разным политическим партиям). Здесь практически невозможно конституционными методами отстранить от власти непопулярного президента, не имеющего поддержки ни в парламенте, ни в стране в целом, если только он не допустил какого-либо грубого нарушения конституции.

Парламентарная республика функционирует в значительной степени так же, как и парламентарная монархия. Но вместо наследственного монарха здесь имеется президент, который чаще всего избирается либо парламентом (Чехия, Греция), либо более широкой коллегией, включающей наряду с членами парламента депутатов законодательных органов субъектов федерации (Индия, Германия) или же региональных представительных органов (Италия). Порядок выборов президента, однако, не является решающим критерием, поскольку в парламентарной республике возможны и выборы главы государства непосредственно населением (Австрия, Ирландия).

Главный признак парламентарной республики состоит в формировании правительства на парламентской основе (партией или блоком партий, победивших на парламентских выборах) и в политической ответственности правительства перед парламентом. Формально правительство назначается президентом, который, однако, не свободен в таком выборе, поскольку обязан назначить главой правительства лицо, пользующееся доверием парламента. Полномочия главы государства, за исключением слабо перемональных, представляются, в парламентарной республике обычно осуществляются с согласия и по инициативе правительства. Как и в парламентарных монархиях, в большинстве парламентарных республик предусматривается институт контррассигнатуры актов главы государства соответствующими министрами.

В то же время президент в парламентарной республике совсем не обязательно должен рассматриваться как исключительно номинальный глава госу-

дарства. Президент принимает присягу защищать и охранять конституцию, которой он обязан руководствоваться в критический момент и которая может дать ему основание в определенной ситуации противопоставить себя правительству в общенациональных интересах. Глава государства в парламентарных республиках зачастую играет роль своеобразного резервного инструмента политической системы, активизирующегося в условиях кризиса и нестабильности. Резервные потенции данного института могут придавать определенную гибкость государственному механизму, расширять возможности политического маневра. В условиях, когда правительство утрачивает поддержку парламентского большинства или же его деятельность парализуется борьбой различных группировок, роль главы государства в политической жизни зачастую возрастает, а круг вопросов, по которым президент действует по своему усмотрению, расширяется. Президент оказывается тем сильнее и самостоятельнее, чем слабее положение премьер-министра и его поддержка со стороны парламента.

Исполнительная власть в парламентарных республиках, таким образом, функционирует в нескольких иных условиях, чем в президентских, и одним из возможных недостатков может быть ее нестабильность в условиях отсутствия устойчивого парламентского большинства. Правительство здесь зависит от договория со стороны парламента, и любое более или менее значимое изменение соотношения сил в парламенте может сказаться на составе правительства (особенно в странах с коалиционными, многопартийными кабинетами).

Для целого ряда стран характерно стремление преодолеть недостатки «классических» форм правления и синтезировать их позитивные черты, создав государственный механизм более гибким и стабильным. Решение вышеуказанных задач все чаще осуществляется в рамках так называемых «смешанных» моделей. Среди них выделяются полупрезидентские республики (Франция, Португалия и др.), определенным образом которых была в свое время Веймарская республика в Германии (1919–1933 гг.).

Полупрезидентская модель характеризуется сильной президентской властью, осуществляемой в условиях несколько меньшей степени разделения властей, чем в президентской республике. Президент здесь может при определенных обстоятельствах расширить парламенте, а последний вправе выразить волею недоверия правительству. Избираемый непосредственно населением и на длительный срок довольно широкоими властными полномочиями, глава государства в полупрезидентской республике не обязательно является единственным носителем исполнительной власти, а зачастую делит эти полномочия с премьер-министром, возглавляющим правительство. Правительство назначается президентом, но нуждается в доверии парламента и поэтому формируется с учетом результатов парламентских выборов.

Реальный объем полномочий главы государства в полупрезидентской республике во многом зависит от расстановки партийно-политических сил на внутриполитической арене, порой определяющей как бы различные «прочтения» конституции (более близкое к парламентарной или, наоборот, к президентской модели). Это позволяет приспосабливать ее нормы к различным обстоятельствам, не провозгладая каких-либо принципиальных изменений в системе демократических институтов.

Широкое распространение смешанных форм правления, близких к полупрезидентским, находит свое выражение в некоторых новейших конституциях (Украина, Казахстан, Кыргызстан, отдельные франкоязычные страны Африки и др.). Сложившаяся в этих странах форма правления, однако, не всегда предусматривает характерное для «классической» полупрезидентской модели формирование правительства с учетом результатов парламентских выборов, т. е. победившей на них партий (блоком партий).

Вследствие своего дуализма механизм исполнительной власти в полупрезидентских республиках обычно сложнее, чем в республиках президентских. Успешное разрешение возможного конфликта между исполнительной и законодательной ветвями власти в рамках действующей системы политических институтов здесь, однако, более вероятно, поскольку глава государства вправе разрубить узел противоречий путем роспуска парламента, а последний при определенной ситуации способен добиваться отставки правительства или по крайней мере отдельных министров.

8.3. Демократия как форма государственного устройства

Функционирование демократической системы обеспечивается разделением властей не только по горизонтали (на три ветви власти), но и по вертикали, что предполагает децентрализацию публичной власти и ее определенную территориальную организацию. Современная демократия в конечном итоге «опирается на множество разнообразных сообществ, которые функционируют как самоуправляющиеся коллективы и полагаются на поддержку и помощь действующих одновременно и частично совпадающих механизмов правления»¹²⁶.

Практически ни одной страной современного мира невозможно управлять только из центра. Как отмечал французский ученый Ал. де Токвиль, анализируя особенности американской демократии, «центральная власть, какой бы просвещенной и искушенной она ни представлялась, не в состоянии одна охватить все частности жизни великого народа. Она не может это сделать потому, что подобная задача превосходит все пределы человеческого возможнос-

¹²⁶ Остром В. Указ. соч. С. 69.

тей. Когда такая власть стремится лишь своими силами создать и привести в действие бесчисленное множество различных общественных механизмов, она должна либо довольствоваться весьма неполными результатами, либо ее усилия будут просто тщетны»¹²⁷. Централизация придает внешнему упорядоченности делам общества и обеспечивает возможность достигнуть определенного единообразия проявлений человеческой активности. Когда же «возникает необходимость привести в движение глубинные силы общества или же резко ускорить его развитие, централизованная власть незамедлительно теряет свою силу»¹²⁸. В случае объединения индивидуальных сил с общественными, как это происходит в рамках локальных коллективов, порой удается добиться того, чего «сама сконцентрированная и самая деятельная власть была бы не в состоянии сделать»¹²⁹.

В современном государстве различают две основные формы территориальной организации публичной власти: унитарную и федеративную. Унитарными обычно являются относительно небольшие государства, состоящие не из государственных образований, обладающих определенной политической самостоятельностью, а из административно-территориальных единиц, правовой статус которых определяется центральной властью.

Унитарное государство в настоящее время является наиболее распространенной формой государственного устройства. В унитарном государстве имеется лишь одна — общенациональная — конституция, нормы которой применяются на территории всей страны без каких-либо ограничений, а также существует только общенациональное гражданство, и никакие административно-территориальные единицы не могут иметь собственного гражданства. Для унитарного государства характерна единая система высших государственных органов (глава государства, парламент, правительство). Юрисдикция этих органов распространяется на всю территорию страны, которая поддается на административно-территориальные единицы, не обладающие политической самостоятельностью. В этих единицах (департамент, область, округ, район, город и др.) обычно образуются свои представительные и исполнительные органы, которые функционируют в соответствии с общенациональным законодательством и обязаны применять законодательные и иные нормативные акты, принимаемые центральными органами государственной власти.

Неотъемлемым атрибутом демократической государственности является местное самоуправление (местное управление). Местные власти в демократи-

¹²⁷ Токвиль А. де. Демократия в Америке. М., 1994. С. 86.

¹²⁸ Там же.

¹²⁹ Там же. С. 89.

ческом государстве обладают собственной легитимностью и самостоятельностью. Легитимность местных органов определяется тем, что они формируются непосредственно населением или при его участии и отражают локальные интересы и специфику. Самостоятельность же местных властей заключается в наличии у них собственных финансовых (налоги, взимаемые в пользу местных сообществ, займы, иные денежные поступления), материальных (муниципальная собственность) и людских (штат служащих) ресурсов, а также юридических полномочий (например, возможность, действуя в качестве юридического лица, выступать в суде истцом или ответчиком, заключать договоры, приобретать и отчуждать собственность).

Местное самоуправление является необходимым демократическим противовесом центральной власти, способствующим своей легитимной деятельностью ограничению возможного произвола с ее стороны. Подобная роль местного самоуправления в демократическом государстве чрезвычайно важна с учетом усложнения общественной жизни, расширения функций современного государства, некоторого увеличения удельного веса политико-административных структур в механизмах общественной регуляции, что чревато «сверхконцентрацией публично-властных прерогатив на самом пике государственной пирамиды...»¹³⁰.

Как свидетельствует зарубежный опыт, передача определенных властных полномочий местным органам позволяет избежать излишней концентрации власти на центральном уровне, переузкий центрального правительства сузобо местными делами. Кроме того, местное самоуправление предоставляет населению дополнительные возможности участия в политическом процессе. Благодаря ему механизм управления современным государством приобретает как бы более «человеческое» лицо, и это способствует преодолению отчужденности от государства, сближению последнего с гражданским обществом. Местные органы в большей степени приближены к населению, чем центральные. Их деятельность непосредственно затрагивает многие насущные проблемы населения и зачастую представляется ему более понятной, чем деятельность центральных властей. Интервал между принимаемыми решениями и их исполнением на местном уровне короче, чем на национальном, и результаты зачастую более ощутимы для местных жителей. Муниципальные выборы, как правило, проводятся чаще общенациональных, что дает населению дополнительную возможность воспользоваться своими политическими правами и выразить отношение к тем или иным проблемам. Здесь, правда, возможна некоторая «перетружка» избирателя, которая способна породить у него апатию к слишком частым выборам.

¹³⁰ Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М., 1995. С. 3.

Местное самоуправление дает возможность интегрировать в процесс управления локальные элиты, вводит деятельность последних в конструктивное, конституционное русло, приобщая их к реализации общенационального политического курса на местах. Партийный состав местных советов может значительно отличаться от состава парламента и правительства, и это дает своеобразную компенсацию тем партиям, социальным и этническим группам, которые не представлены на центральном уровне, расширяя общий спектр политических сил в стране.

Местное самоуправление является важным средством приобщения населения к современным демократическим ценностям. Оно воспитывает чувство ответственности и гражданственности и призвано играть для демократии, независимости «ту же роль, что и начальные школы для науки»¹³¹. Как отмечает В. Остром, от знаний и умений, приобретаемых людьми в малых политических сообществах, во многом зависит их способность функционировать в рамках больших сообществ. Поэтому «хорошей основой для понимания противоречивого характера политических взаимоотношений, а также выведения искусства урегулировать свои отношения с другими людьми в конфликтной ситуации может стать опыт участия в управлении на местном уровне»¹³².

Обладая относительной самостоятельностью, местные власти зачастую имеют больше возможностей для экспериментов и нововведений, чем центральное правительство. Местные органы, функционируя в разной среде и в неодинаковых обстоятельствах, ведут поиск своих собственных путей решения тех или иных проблем. Центральные власти проводят эксперименты, как правило, в общенациональном масштабе, и издержки возможных неудач могут быть достаточно велики. В рамках же местных сообществ масштаб экспериментов значительно меньше, и издержки соответственно тоже меньше. Одни нововведения местных властей могут оказаться неудачными либо применимы лишь на ограниченной территории, другие же могут быть более успешными и использоваться как в определенных территориальных единицах, так и в общенациональном масштабе.

В контексте вышеказанного заслуживает внимания проводившийся в ряде скандинавских демократий эксперимент по созданию так называемых свободных коммун. Начало данному эксперименту было положено в Швеции в 1984 году, затем он был продолжен в Дании (1985 г.) и в Норвегии (1986 г.). Статус свободной коммуны обычно предоставляется местным сообществам с одобрения парламента сроком на шесть лет. Местные власти, таким образом, получают право в интересах своих сообществ «отклоняться от организационных,

¹³¹ Токвиль А. де. Указ. соч. С. 65.

¹³² Остром В. Указ. соч. С. 153.

процедурных и политических стандартов, устанавливаемых центральным правительством, и вести поиск альтернативных путей оказания услуг населению»¹³³. Указанный эксперимент также предполагает более гибкое использование муниципалитетами правительственных дотаций, ослабление контроля центральных властей над местными органами и расширение их сотрудничества. В то же время свободные коммуны обязаны выполнять ряд основополагающих требований и гарантий, закрепляемых в законе.

В случае успеха тех или иных инициатив свободных коммун их опыт может быть распространен на другие местные сообщества путем внесения соответствующих изменений в общенациональные законы. Так, например, в Швеции закон устанавливал для всех школьников обязательную пятидневную учебную неделю. Власти одной из сельских коммун, однако, обнаружили, что дорога до школы отнимает у учеников слишком много времени, вследствие чего они переутомляются. Данная коммуна добилась прав свободной коммуны и ввела у себя четырехдневную учебную неделю, увеличив при этом продолжительность занятий. Проведенный эксперимент был признан успешным, и теперь уже всем коммуна страны предоставлено право выбора между четырех- и пятидневной учебной неделей.

Правда, даже в демократических государствах у местного самоуправления есть не только сторонники, но и противники. Последние, в частности, отмечают, что предоставление услуг населению местными органами ведет к усилению общерегионального и социального неравенства. Стандарты местных услуг (особенно социальных и общепользовательных) в отдельных территориальных единицах могут значительно отличаться в зависимости от финансовых возможностей местных властей и тех приоритетов, которые они устанавливают. Подчеркивается также, что многие территориальные единицы слишком малы и их органы фактически не способны оказывать услуги населению надлежащим образом, не имея для этого ни адекватной финансовой базы, ни квалифицированного персонала. Из подобных сообществ порой делается вывод, что в условиях развитой системы современных коммуникаций центральные власти вполне могут самостоятельно решать многие местные проблемы. Отдельные минусы, однако, вряд ли могут перевесить все те плюсы, которые дает местное самоуправление для развития демократии и вовлечения масс в политический процесс.

Современная политическая наука зачастую рассматривает местное самоуправление сквозь призму таких понятий, как децентрализация и децентрализация, что позволяет уйти от некоторого юридического идеализма, связанно-

¹³³ Rogason P. The Fragmentation of Local Government in Scandinavia // European Journal of Political Research. Dortmund, 1996. V. 30. No 1. P. 71.

го с понятием «самоуправление», перевести теоретическую мысль в практическую плоскость. В самом общем виде различие между двумя вышеуказанными понятиями заключается в том, что децентрализация представляет собой передачу полномочий назначаемым из центра чиновникам, а также дробление властей одного уровня, в то время как децентрализация — это передача центром отдельных властных полномочий местным органам.

Наиболее детально данные понятия разработаны во французской литературе. Так, известный специалист по вопросам управления Ж. Вельель под децентрацией понимает «организационную технику, которая состоит в передаче важных прав по принятию решений представителям центральной власти, поставленным во главе различных административных округов или государственных служб»¹³⁴. Децентрализация же заключается в передаче прав на принятие решений органам, которые не находятся в иерархическом подчинении центральным органам власти и зачастую избираются непосредственно населением.

Обоснование необходимости децентрализации французскими административистами носит двоякий характер. Во-первых, «децентрализация, передавая непосредственно в руки заинтересованных лиц управление делами, имеет достоинства демократического характера», причем «демократизм гораздо более реален в местных масштабах, нежели в общенациональном». Во-вторых, «децентрализованное управление, если только для этого обеспечены необходимые средства и условия, является гораздо менее тяжеловесным и гораздо более практичным, чем централизованное управление»¹³⁵. Для эффективной децентрализации обычно необходимо наделение местных сообществ (во французском праве — территориальных коллективов) четко определенной компетенцией и адекватными средствами решения вопросов, входящих в данную компетенцию, предоставление им возможности формировать свои органы управления, ограничение контроля за деятельностью местных органов со стороны центральных властей.

Децентрализация и децентрализация имеют ряд общих признаков, являясь двумя различными видами перемещения властных полномочий из центра на места. В то же время между ними есть и существенные различия. Децентрализация — «это лишь техника управления, которая сама по себе не равнозначна развитию демократии, поскольку она сохраняет всю административную в распоряжении центральной власти и ее представителей»¹³⁶. Децентрализация является только способом организации властвования внутри государства. В ее рам-

¹³⁴ Вельель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 392.

¹³⁵ Там же. С. 397.

¹³⁶ Там же. С. 392.

ках все действующие лица подчинены одному и тому же лицу — государству. Реформы по децентрализации имеют обычно «управленческий, а не политический смысл: в географическом отношении аппарат управления приближается к гражданам, но сами они никакой властью не наделяются»¹³⁷. При децентрализации же происходит непосредственное отчуждение полномочий государства как юридического лица в пользу иного юридического лица, ком является местный управленческий коллектив.

Как свидетельствует опыт зарубежных стран, демократизм политической системы отнюдь не обязательно прямо пропорционален децентрализации власти (хотя взаимосвязь демократии и децентрализации не вызывает сомнений). В современном государстве децентрализация властных полномочий зачастую определяется «не столько теми или иными демократическими принципами, сколько соображениями административного характера»¹³⁸. Вполне возможна ситуация, когда отдельные принципы демократии (конституционализм, равенство, участие и т. п.) будут лучше обеспечены в рамках централизованного государства. Местные ценности могут не совпадать с общедемократическими, тем более что «требования большей автономии на местах порой диктуются совсем не демократическими импульсами»¹³⁹. Не случайно в странах «третьего мира», а также на постсоветском пространстве основополагающие демократические принципы порой наиболее вопиющим образом нарушаются именно на местах.

Чрезмерная децентрализация и абсолютная самостоятельность мест отнюдь не являются благом. Вель «полностью автономное местное управление препятствует согласованности общенациональных усилий, создает возможность для всякого рода злоупотреблений, ведет к дроблению администрации, что отрицательно сказывается на ее эффективности»¹⁴⁰. Весьма поучителен приведенный французским административистом Р. Драго исторический факт: в 1845 году из всех стран Европы именно Англия, весьма децентрализованное в то время государство, в наибольшей степени ошугутила последствия эпидемии холеры, так как не смогла организовать борьбу с этим бедствием в общенациональном масштабе¹⁴¹.

В отличие от унитарного государства, включавшего в свой состав административно-территориальные единицы, федерация состоит из политико-терри-

¹³⁷ Брайан Г. Французское административное право. М., 1988. С. 87.

¹³⁸ Vaeley F. Democracy in the Commonwealth State. Oxford, 1988. P. 126.

¹³⁹ Ibid. P. 123.

¹⁴⁰ Драго Р. Административная наука. М., 1982. С. 129.

¹⁴¹ Там же.

ториальных единиц, которые обладают определенной юридической и политической самостоятельностью. Эти единицы могут иметь разные наименования: штаты (США, Индия, Бразилия, Нигерия, Мексика, Австралия, Венесуэла, Малайзия), земли (Германия, Австрия), провинции (Канада, Аргентина, Пакистан), кантоны (Швейцария), эмираты (ОАЭ). Федеративная форма государственного устройства более сложна и многолика, чем унитарная. Федерацию обычно составляют государственные образования с собственным административно-территориальным устройством, собственной организацией власти и компетенцией. Чаще всего федерации создаются по территориальному принципу (США, ФРГ, Австралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, ОАЭ и др.). Цель такой федерации заключается в рациональной организации публичной власти путем ее децентрализации с учетом исторических, экономических, географических факторов.

По национально-территориальному принципу строились федерации социалистических государств (СФРЮ, ЧССР). Субъекты федерации в этих странах образовывались на территориях компактного проживания тех или иных этнических групп. В настоящее время по такому принципу строятся Бельгия, хорватско-боснийская (мусульманская) федерация в составе Боснии и Герцеговины. Возможно и сочетание территориального и национально-территориального принципов, как, например, в Канаде, Индии, Пакистане. В состав канадской федерации, например, входят 9 англоязычных провинций, франкоязычный Квебек и территория Нунавут (населенная преимущественно эскимосами).

Субъекты современной федерации не являются государствами в собственном смысле слова, так как они не обладают действительным суверенитетом, т. е. верховенством на своей территории, независимостью в области как внутренних, так и внешних отношений. Правда, конституционное право отдельных стран (Мексика, Швейцария) может закреплять за субъектами федерации ту или иную степень суверенитета. На практике, однако, данный суверенитет носит в значительной степени формальный и ограниченный характер. Сфера действия федерального права распространяется на всю территорию федерации, и ее субъекты не могут препятствовать его применению. Кроме того, у субъектов федерации отсутствуют собственные вооруженные силы и валюта. Субъекты практически всех современных федераций не обладают правом сепарации (выхода).

В современных федерациях могут действовать как общифедеральные конституции и законы, так и конституции и законы субъектов федерации (США, ФРГ, Канада, Австрия, Мексика, Бразилия). При этом обеспечивается верховенство федеральной конституции и законов. Нет своих конституций у субъектов федерации в Индии (за исключением штата Джамму и Кашмир), Пакистане, Малайзии, Нигерии, Канаде, Венесуэле. Наряду с федеральным гражд-

данством в большинстве федераций существует и гражданство субъектов федерации, т. е. имеют место два уровня гражданства одного государства. Нет собственного гражданства у субъектов федерации в Канаде, Индии, Пакистане, Малайзии, Венесуэле.

Для федеративных государств характерна двухпалатная структура парламента (за исключением Танзании, Коморских островов). Нижняя палата рассматривается как орган общенационального представительства, в то время как верхняя палата обычно формируется из представителей субъектов федерации и призвана выражать их интересы. В одних странах наблюдается равное представительство субъектов федерации в верхней палате (США — по 2, Бразилия — по 3, Мексика — по 4, Австралия — по 6). В других субъекты федерации представлены в верхней палате в зависимости от численности населения (от 1 до 34 в Индии, от 4 до 24 в Канаде).

В федеративных государствах функционируют две системы высших государственных органов — федерации и ее субъектов, что делает необходимым размежевание компетенции между ними. При этом система высших органов власти субъектов федерации зачастую строится по образцу системы высших органов власти соответствующей федерации.

Законодательные органы субъектов федерации могут быть как однопалатными, так и двухпалатными. В ряде стран (Австрия, Швейцария, Бразилия, Мексика, Венесуэла) однопалатными являются легислатуры всех субъектов федерации. В Канаде и ФРГ двухпалатными являются законодательные органы лишь одного субъекта федерации: соответственно франкоязычной провинции Квебек и земли Бавария. В США, наоборот, однопалатная легислатура существует только в штате Небраска. Аналогичным образом и в Австралии законодательные собрания всех штатов, кроме Квинсленда, имеют двухпалатную структуру. В Индии же двухпалатные легислатуры функционируют в 6 штатах из 28.

Органы исполнительной власти субъектов федерации обычно образуются согласно стандартам, присущим форме правления соответствующего государства. Так, в США система органов власти субъектов федерации строится в соответствии с президентской формой правления. Высшим должностным лицом штата здесь является губернатор, избираемый в подавляющем большинстве штатов прямыми выборами на срок от двух до четырех лет. Отношения губернатора с законодательным собранием штата в принципе такие же, как и отношения президента с конгрессом США. Во многом аналогичным образом строится система высших органов власти штатов в Бразилии, Мексике, Венесуэле, где непосредственно населением избираются не только члены легислатур субъектов федерации, но и губернаторы и где правительство в своей деятельности не зависит от доверия со стороны легислатуры.

В субъектах федераций с парламентарными формами правления (Австралия, Канада, Индия и др.) правительство формируется партией (блоком партий), победившей на выборах в законодательное собрание, перед которым оно несет ответственность. Из рядов такой партии (блока партий) выдвигается кандидататура премьер-министра (главного министра), руководящего деятельностью местного правительства. Кроме того, в ряде парламентарных стран имеется должностное лицо, выполняющее на уровне субъекта федерации функции «главы государства» (например, губернатор в штатах Индии, лейтенант-губернатор в провинциях Канады, наследственные султаны в девяти штатах Малайзии и губернаторы — в четырех). В землях Австралии и ФРГ аналогичное главе государства должностное лицо отсутствует, и соответствующие функции чаще всего возлагаются на главу правительства данного субъекта федерации.

В кантонах и полукантонах Швейцарии прямыми выборами избираются как местный парламент, так и не зависящий от парламента правительственный орган. В малых кантонах и полукантонах функционирует ежегодно создаваемый сход местных жителей (ландстемайнде), на котором в торжественной обстановке решаются многие важные вопросы местной жизни, включая выборы правительства соответствующего субъекта федерации и его главы.

Важнейшим элементом механизма публичной власти, верикального разделения властей в федеративном государстве является местное самоуправление. Оно, с одной стороны, в определенной степени зависимо от властей субъектов федерации и общенациональных властей, а с другой — имеет свои особенности в качестве децентрализованного и организационно обособленного элемента политической системы (значительная вовлеченность населения в решение вопросов местного значения, относительно часто использование форм непосредственной демократии, меньшая, чем на уровне центра и субъектов федерации, степень разделения властей и т. п.).

В странах с федеративным государственным устройством местное самоуправление может регулироваться на федеральном уровне достаточно подробно (Австрия, Бразилия, Мексика), а может — и весьма лаконично (Германия). Ряд стран англосаксонского права оставляют правовую регламентацию местного самоуправления исключительно на усмотрение субъектов федерации (Австралия, Канада, США). Предполагается, что совсем не вмешиваться в вопросы правового регулирования местного самоуправления могут себе позволить лишь центральные власти достаточно благополучных федераций с высоким уровнем развития экономики, развитой политической культурой и сложившимся в обществе консенсусом относительно основных демократических ценностей, включая неотъемлемое право населения на местное самоуправление. Иначе последнее может быть отдано на откуп региональным элитам (зачастую куда менее демократичным и гораздо более эгоистичным, чем

центральные власти), стремящимся интегрировать местные органы в свой властный механизм, заставить их функционировать по правилам, не всегда совместимым с канонами демократии.

В данном отношении показателен опыт индийской федерации, в субъектах которой местные выборы проводились крайне нерегулярно, поскольку вопросы, связанные с местным самоуправлением, здесь были переданы в ведение штатов. В середине 80-х годов XX века здесь не функционировало большинство муниципальных советов, управление которыми было передано государственными чиновникам. В крупнейшем же индийском штате Уттар-Прадеш муниципальные выборы вообще не проводились с середины 1970-х годов до начала 1989 года. С середины 1960-х годов выборы в органы сельского самоуправления (панчатты) во многих штатах Индии проводились с интервалом в 10–15, а иногда и 20 лет¹⁴².

В 1989 году федеральное правительство попыталось добиться принятия конституционных поправок, устанавливавших единые принципы организации и деятельности местного самоуправления в индийских штатах. Данные поправки были, однако, отклонены верхней палатой национального парламента, в которой правящая партия не располагала большинством. Представленные в палате субъекты федерации расценили эту попытку как покушение на права штатов со стороны центра. Несмотря на сопротивление отдельных региональных элит, в 1992 году все-таки удалось принять 73-ю и 74-ю поправки к Конституции, придавшие полноценный конституционный статус соответствующим панчаттам и муниципалитетам. Главным из закрепленных указанными поправками принципов является регулярное проведение прямых выборов в местные представительные органы по территориальным округам (каждые пять лет). В случае же досрочного роспуска местного представительного органа новые выборы должны состояться в течение шести месяцев с момента роспуска.

Местное самоуправление в демократическом федеративном государстве не только регулируется и контролируется вышестоящими властями, но и состоит из элементов внутрифедеративных отношений. В американской литературе, например, проводится мысль о том, что, хотя местное самоуправление и не имеет общенационального конституционного статуса и регулируется исключительно штатами, оно играло и играет важную роль в функционировании «кооперативного федерализма», являясь де-факто самостоятельным субъектом межправительственного сотрудничества внутри федерации. По мнению Р. К. Мартина, американский федерализм начинал с 30-х годов XX века из «двустороннего» постепенно превратился в «трехсторонний», ха-

¹⁴² См.: Плешова М. А. Указ. соч. С. 5.

рактизирующийся партнерскими отношениями между федеральным центром, штатами и муниципальным управлением, расширением прямых контактов федеральных и местных властей¹⁴³. В США, как и в большинстве иных демократических государств, местное самоуправление как группа давления в настоящее время хорошо организовано в национальном масштабе. Достаточно большим политическим весом обладают ассоциации графств, муниципалитетов, мэров и т. п., имеющие свои представительства в Вашингтоне. Кроме того, местное самоуправление оказывает влияние на федеративные отношения через партийный механизм, а также через лиц, представляющих интересы местных органов во властных структурах на федеральном уровне и в легислатурах штатов. Сотрудничество между федеральными властями и местным самоуправлением в США обычно более активно развивалось в период пребывания на посту президента представителей демократической партии. Последние традиционно стремились к укреплению своей электоральной базы посредством расширения государственного вмешательства в социальную сферу, реализации различных государственных программ городского развития (достаточно вспомнить крупные социальные инициативы президентских администраций 60-х годов XX века, получившие названия «Великое общество» и «Война с бедностью»). Президент-республиканцы, как правило, наоборот, пытались в большей степени опереться на чисто рыночные механизмы экономического и социального регулирования, сократить федеральное финансирование социальных программ (включая программы городского развития). В данном отношении показателем курса администрации Р. Рейгана на «новый федерализм», в рамках которого была существенно сокращена финансовая поддержка штатов и местных органов при общем увеличении объемов помощи частному сектору.

Весьма тесное сотрудничество федерации, ее субъектов и местного самоуправления характерно для германского «кооперативного» федерализма. Этому, в частности, способствуют интеграционная деятельность общенациональных политических партий, функционирующих на различных уровнях административно-территориального деления; относительно компактные размеры территории и достаточно высокая плотность населения; развитая система коммуникаций; провозглашение на конституционном уровне социального государства, предполагающего совместную деятельность различных властей в целях выравнивания уровня жизни и финансовых возможностей отдельных территорий.

Местные власти играют важную роль в реализации на местах политики правительства соответствующего субъекта федерации. Подобные отношения

в демократическом государстве строятся не только как отношения подчинения, но и как отношения сотрудничества, в рамках которых местные органы обладают собственным политическим потенциалом.ласти субъектов федерации не могут не учитывать политические настроения в местных сообществах, поскольку от поддержки на местах во многом зависят результаты выборов в различные властные структуры субъектов федерации. Кроме того, будучи хорошо знакомыми с положением дел в соответствующих территориальных единицах, органы местного самоуправления зачастую способны более эффективно, чем правительства субъектов федерации, решать отдельные локальные проблемы, реагировать на непредвиденные ситуации. В качестве многоцелевых органов местные советы обеспечивают горизонтальную интеграцию и координацию различных служб субъектов федерации, функционирующих на низовом уровне, трансформируя их деятельность в единый курс и обеспечивая тем самым комплексный подход к решению проблем.

Политическая практика свидетельствует о том, что местное самоуправление (в сотрудничестве с федеральными властями) служит определенной преградой центробежным тенденциям в политической системе современного федеративного государства. Не случайно, например, в США местные сообщества, по свидетельству американских политологов, зачастую успешно исполняют общедепартаментное право для защиты своих инициатив от посягательства со стороны властей штатов¹⁴⁴. Федеральные власти, выступая в роли защитника и гаранта прав местного самоуправления, несколько ограничивают возможный произвол в данной области со стороны субъектов федерации. Это может находить выражение как в общедепартаментном законодательстве, гарантирующем соблюдение на местах определенных демократических процедур, так и в различных программах по поддержке местных властей.

8.4. Демократия как политический режим

Демократия как политический (государственный) режим предполагает обеспечение участия граждан в управлении государственными делами и наделение их широким кругом прав и свобод. При этом принадлежность власти народу обычно закрепляется непосредственно на конституционном уровне. В данном отношении показателем пункт 2 статьи 1 Конституции Греции 1975 года, в котором говорится, что «фундаментом государственного строя является народный суверенитет», а также пункт 3 статьи 1 указанной Конституции, провозглашающий, что «вся власть исходит от народа, существует для народа и нации и осуществляется путем, определяемым Конституцией»¹⁴⁵.

¹⁴⁴ См.: Governing Partners. State-Local Relationship in the United States. Boulder. 1998. P. 28.

¹⁴⁵ См.: Martin R.C. The Cities and the Federal System. N.Y., 1966. P. 109–112.

¹⁴⁵ Конституция Греции // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997.

Власть в демократическом государстве, таким образом, имеет своим источником волю народа. Поэтому любая попытка узурпации власти (от кого бы она ни исходила), ее незаконного удержания является антиконституционной. Действие любого государственного органа должно быть основано на четко выраженной воле народа, которая может проявляться как непосредственно (через формы прямой демократии), так и опосредованно (например, через контроль за исполнительной властью со стороны избираемых населением представительных органов).

Политический режим является наиболее подвижным, динамичным элементом понятия «форма государства», и в этом плане он представляет собой конкретную характеристику, повседневноую практику функционирования современного государства и его политической системы. Именно в политическом режиме как обобщенной характеристике методов осуществления государственной власти находит свое выражение действительное состояние демократии в той или иной стране. Демократический политический режим обычно характеризуется следующими основными признаками: возможностью самостоятельного участия граждан в принятии политических решений посредством прямой и непрямой демократии; широким закреплением и реальной гарантированностью прав и свобод личности; политическим плюрализмом; возможностью смены власти посредством регулярно проводимых свободных и самостоятельных выборов; свободой пропаганды любой идеологии, не призывающей к насильственному свержению существующего конституционного строя, не нарушающей общественной морали и не посягающей на конституционные права граждан; связностью государственной власти правом и подчиненностью праву ее органов; функциональной автономностью различных ветвей власти и использованием системы сдержек и противовесов в процессе их взаимодействия.

Характерный для демократического режима политический плюрализм предполагает многопартийность и легальное функционирование оппозиционных политических партий. Право на объединение может подлежать лишь таким ограничениям, которые необходимы в демократическом обществе и установлены законом в интересах государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод граждан. При этом демократический политический режим не совместим с ограниченной многопартийностью, практиковавшейся в условиях стран «третьего мира». Так, возможность создания только двух партий была предусмотрена Конституцией Нигерии 1989 года, только три партии до 2000 года разрешало законодательство Индонезии. Ограниченная многопартийность также практиковалась законодательством Сенегала и ряда иных государств.

Опыт зарубежных стран свидетельствует о том, что партии играют важнейшую роль в функционировании современного государства. Именно партии

служат главным орудием овладения государственной властью и последующего ее удержания, поскольку они являются таким элементом политической системы, который в наилучшей степени приспособлен к организации и проведению выборов. В демократических странах, говоря словами индийского политолога Р. Дая, «весь избирательный процесс строится вокруг партийной системы. Политические партии издают предвыборные манифесты, выдвигают кандидатов, выделяют специальных уполномоченных для оказания им помощи при проведении избирательной кампании, призывают избирателей голосовать за конкретных кандидатов, организуют массовые митинги и шествия в целях повышения уровня сознательности широких масс»¹⁴⁶.

Важнейшей функцией политических партий является участие в формировании и деятельности органов государственной власти и управления. Партийный состав парламента зачастую играет решающее значение для определения всей содержательной стороны его деятельности. От партий обычно зависят судьбы правительства, образующихся на парламентской основе. В парламентарных государствах состав правительства определяется партией (блоком партий), предполагающей большинство в парламенте, а лидер победившей на выборах политической партии обычно занимает пост премьер-министра. Возможные меж- и внутрипартийные разногласия, в свою очередь, могут привести к отставке правительства.

Партии призваны выполнять и протекционистскую функцию по отношению к политической системе в целом. Партийная система играет роль своеобразного «амортизатора», способного предохранять институты власти от резких потрясений. Партии могут направлять массовое недовольство отдельными кризисными явлениями в русло выборов, а также против отдельных политических деятелей, отвояд угрозу от политической системы в целом (для этого порой достаточно смены правительства и передачи власти в руки оппозиции).

Будучи важнейшим средством определения настроения граждан, партии осуществляют и коммуникативную функцию, т. е. способствуют установлению и поддержанию контактов между государством и обществом в целом, расширению социальной опоры существующей власти. Политические партии в демократическом государстве служат важным каналом, по которому граждане не могут выражать свои требования, оказывать определенное давление на деятельность государственных органов. Партийная система, таким образом, способствует расширению социальной опоры действующей политической системы, предотвращению разрыва между гражданским обществом и государством. С коммуникативной функцией тесно связана функция социальной мобилизации, заключающаяся в приобщении к политической жизни новых социальных

¹⁴⁶ Dal R. Representation and Election Imbalances — a Plea for Electoral Reform // The Indian Political Science Review. New Delhi, 1980. V. 14, No 2. P. 284.

групп, направлении по партийному руслу их политической активности, выработки у масс определенных стереотипов политического поведения и приобщения их к демократическим ценностям.

Партии осуществляют и функцию согласования различных социальных интересов, заключаящуюся в привлечении этих интересов в возможных пределах к единому знаменателю и выработке консенсуса по тем или иным проблемам. Каждая крупная партия в современном государстве стремится выработать такой политической курс, который бы отражал не только согласованные интересы непосредственно ориентирующихся на нее слоев, но и более широкие общенациональные интересы, без чего сложно добиться успеха на внутриполитической арене. Партии выполняют и функцию рекрутирования политических лидеров. Именно в рамках партийной системы идет подготовка кадров, выдвигающихся на руководящие посты в государстве, имеющих опыт работы с массами.

Политические партии участвуют в разработке стратегии национального развития, внутренней и внешней политики государств. Правящая партия через правительство, свою парламентскую фракцию, а также высшие партийные органы принимает непосредственное участие в выработке и претворении в жизнь различных политических решений. Оппозиционные партии выступают с альтернативными концепциями, и их мнение в демократическом государстве не может в той или иной мере не учитываться правящей партией и правительством. В случае же прихода оппозиции к власти ее программа становится правительственной.

Демократический политический режим характеризуется и определенным соотношением методов осуществления государственной власти. В демократическом государстве наряду с методами либерализма, дозволения, охраны и стимулирования используются и принуждение, а иногда — насилие (напрям, применительно к группировкам, призванным к насильственному свержению существующего конституционного строя, при разгоне несанкционированных демонстраций и т. п.). При этом методы принуждения применяются на основе и в рамках закона, который соответствует общедемократическим ценностям. Главными, однако, остаются демократические методы осуществления власти, что и определяет основное отличие демократии от иных разновидностей политического режима.

В ряде демократических государств со сложным этническим составом населения (так называемых «сообщественных демократиях») важнейшим методом (принципом) осуществления государственной власти является метод консенсуса. Данный принцип предполагает, что любое правительственное решение, способное затронуть интересы каких-либо этнических групп, принимается лишь после того, как представители данных этнических групп в парламенте

и правительстве недвусмысленно выразят свое согласие с ним. Реализация принципа консенсуса обычно облекается пропорциональной избирательной системой, гарантирующей пропорциональное представительство в парламенте различных этнических групп. Представители этнических групп входят и в состав коалиционных правительств. Более того, члены правительства, представляющие определенную этническую субкультуру, порой вправе накладывать veto на некоторые политические шаги.

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что метод консенсуса может успешно работать лишь при наличии определенных условий (высокая степень терпимости в обществе, умение улаживать конфликты мирным, компромиссным путем, согласие относительно основных целей и ценностей, приверженность демократическим процедурам, наличие у различных этнических групп общенационального самосознания и т. п.). Там, где такие условия отсутствуют, консенсусная система может рухнуть под напором острых межэтнических и межкультурных противоречий (как, например, в Ливане).

Анализ современных политических режимов обычно базируется на концепции либеральной демократии, в рамках которой главный акцент делается на политической демократии и политической свободе. Данная концепция подразумевает первичное (по отношению к государству) существование отдельно взятых индивидов, которые вправе самостоятельно распоряжаться своей индивидуальной свободой, в том числе идти на ее определенные ограничения. Государство возникает и функционирует в результате волеизъявления таких индивидов, которые остаются независимыми в своих действиях и убеждениях и самостоятельны, без какого-либо внешнего давления формулируют мотивы своего поведения. Задача государственной власти при демократическом режиме «состоит в том, чтобы согласовывать принцип индивидуальной свободы со свободой всего народа, выступающего в лице государства в качестве единственного коллектива»¹⁴⁷.

В рамках концепции либеральной демократии выделяется теория плюралистической демократии, согласно которой «различные социальные, профессиональные, возрастные и иные группы давления (заинтересованные группы) обладают определенной долей политической власти и осуществляют давление на центры государственной власти, в результате чего она принимает решения в интересах всего общества, играет роль арбитра и примирителя конфликтующих интересов»¹⁴⁸. Сторонники этой теории (например, Р. Даль) убеждены, что в современном государстве практически не существует деления на властвующие и подвластные социальные слои.

¹⁴⁷ Конституционное право зарубежных стран. М., 1999. С. 143.

¹⁴⁸ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997. С. 183–184.

Другой влиятельной теорией является теория консенсусной (сообщественной) демократии, наиболее известным представителем которой является А. Лейпхарт. Согласно данной теории в современных демократических государствах достигнуто согласие по принципиальным вопросам общественного развития. Разногласия же по частным вопросам, особенно в многосоставных обществах, решаются путем консенсуса и взаимных уступок. Подобные компромиссы предполагают некоторое перераспределение общественных богатств и политической власти в пользу менее обеспеченных слоев, которое осуществляется прежде всего самой государственной властью.

А. Лейпхарт выделяет четыре характерных элемента (признака) общественной демократии (получившей распространение в таких странах, как Швейцария, Бельгия, Индия, ЮАР и др.): осуществление власти большой коалицией политических лидеров всех значимых сегментов многосоставного общества; взаимное вето (так называемое правило «совпадающего большинства»), выступающее как дополнительная гарантия жизненно важных интересов меньшинства; пропорциональность как главный принцип политического представительства, распределения постов в государственном аппарате и средств государственного бюджета; высокая степень автономности каждого сегмента в управлении своими внутренними делами¹⁴⁹.

Важнейшей чертой общественной демократии, таким образом, является сотрудничество политических лидеров всех основных сегментов многосоставного общества в рамках большой коалиции, управляющей страной. Данный принцип контрастирует с той системой демократии, для которой характерно разделение политической элиты на правительскую, опирающуюся только на парламентское большинство, и на влиятельную оппозицию. Наиболее ярким примером последнего типа А. Лейпхарт считает демократию в Великобритании, именуя модель «правительство против оппозиции» британской¹⁵⁰. Правда, и в Великобритания в первой половине XX века имели место случаи формирования так называемого правительства национального единства. Так, в состав подбального правительства, функционировавшего в период Второй мировой войны, входили представители консервативной, лейбористской и либеральной партий.

Перспектива участия в правительстве большой коалиции в многосоставных демократиях «служит мощным стимулом как для отказа от радикализма, так и для поиска компромисса, поскольку в таком случае сводится к минимуму риск быть обманутым другими партиями или собственным необоснован-

¹⁴⁹ См.: Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. М., 1997. С. 60.

¹⁵⁰ См. там же. С. 61.

ным оптимизмом по поводу их готовности к примирению»¹⁵¹. Таким образом, партии, не вполне доверяющие друг другу, находясь у власти, получают определенную гарантию политической безопасности.

Взаимное вето в совокупности с другими тремя элементами общественной демократии знаменует собой отклонение от принципа «правления большинства» и является своеобразным «негативным» проявлением меньшинства. Только такое вето дает каждому сегменту полную гарантию политической безопасности. Взаимное вето может быть как неформальной договоренностью (Швейцария), так и официально оформленным правилом, которое может быть даже закреплено конституционной нормой (Бельгия).

Принцип пропорциональности является методом, с помощью которого между различными сегментами многосоставного общества распределяются государственные посты, а также финансовые ресурсы в форме правительственных субсидий. В этом смысле данный принцип прогивоположен принципу «победитель получает все», характерному для правления большинства. Будучи достаточно нейтральным способом распределения, принцип пропорциональности устраняет из процесса принятия решений многие проблемы, потенциально способные расколоть коалицию. Все сегменты оказывают воздействие на выработку решений прямо пропорционально их численности.

Автономия сегментов представляет собой «самоуправление меньшинства в сфере своих исключительных интересов»¹⁵². Если по вопросам общего характера сегменты принимают решения пропорционально своему влиянию, то по другим вопросам право принятия и исполнения решений может быть предоставлено отдельным сегментам. При этом автономия сегментов переносится и на институты гражданского общества, чем неизбежно усиливается его многосоставность.

В предисловии к русскоязычному изданию своей книги «Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование» А. Лейпхарт в качестве двух основных признаков данной формы демократии выделяет большую коалицию и автономию сегментов, поскольку именно они максимизируют влияние каждого сегмента в процессе принятия решений. Причем осуществляется это двумя путями: путем участия наряду с другими сегментами в принятии решений по общим вопросам, а также путем утверждения исключительного права принимать решения по проблемам, для которых общего согласия не требуется. Пропорциональность и право вето являются вспомогательными признаками, усиливающими действие главных. Кроме того, за время, прошедшее с момента первого издания книги, А. Лейпхарт пришел к выводу, что «право мень-

¹⁵¹ Лейпхарт А. Указ. соч. С. 66.

¹⁵² Там же. С. 77.

шинства на veto оказывается наиболее действенным тогда, когда оно ограничено вопросами культурных, религиозных и лингвистических (языковых) прав и автономии и имеет неформальный и гибкий характер, но не является (как на Кипре) всеобъемлющим и не закрепляется в конституции»¹⁵³.

А. Дейтхарт признает, что некоторые черты общественной демократии могут стать причиной ее неэффективности и неспособности быстро принимать нужные решения. В рамках большой коалиции, представляющей весь спектр многосоставного общества, процесс принятия решений зачастую идет весьма медленно. При этом указанный процесс может быть вообще парализован взаимным veto. Практика же использования принципа пропорциональности при приеме на государственную службу может означать, что принадлежность к определенной группе становится важнее личных качеств кандидата, а это чревато снижением эффективности работы государственного аппарата. Автономия же сегментов «в буквальном смысле стоит дороже: она требует увеличения числа звеньев государственного и управленческого аппарата, равно как и создания самостоятельных структур управления для каждого сегмента, что значительно удорожает общественную демократию как форму организации власти»¹⁵⁴.

Существуют и различные концепции «управляемой (направляемой) демократии», которые в большей степени соответствуют полудемократическим, авторитарным режимам, чем собственно либеральной демократии.

В странах Востока в наиболее развернутом виде концепция «направляемой демократии» была в свое время сформулирована в Индонезии, где она связана с именем харизматического национального лидера и первого президента страны Сукарно, свергнутого в результате государственного переворота в середине 60-х годов XX века¹⁵⁵. Основными положениями указанной концепции были усиление прерогатив исполнительной власти в условиях кризиса парламентаризма и плуралистической демократии в Индонезии; ограничение роли политических партий; введение категории «класес» как общностей людей, «связанных сферой деятельности или каким-либо другим признаком, но всегда безотносительно к их имущественному положению, к месту в системе общественных отношений»¹⁵⁶; закрепление особой роли армии в политической жизни Индонезии

¹⁵³ Дейтхарт А. Указ. соч. С. 28.

¹⁵⁴ Там же. С. 87.

¹⁵⁵ Режим «направляемой демократии» формально функционировал в Индонезии в 1957–1965 годах, хотя некоторые его базовые элементы были взяты на вооружение последующими режимами.

¹⁵⁶ Демин Д.М., Друтов А.Ю., Чурфин Г.И. Индонезия: закономерности, тенденции, перспективы. М., 1987. С. 133.

зии, идеализация самобытности индонезийской нации и акцент на сохранение антиимпериалистического национального единства (что предполагало заморозивание необходимых социальных преобразований, чтобы не нарушать единства в условиях «внешней угрозы»).

Выборность депутатов на неопределенное время была заменена принципом назначаемости, а роль представительных органов в условиях «направляемой демократии» фактически сведена к поддержке законодательных и политических инициатив исполнительной власти и президента как ее главы. При этом был создан ряд политических институтов, формально не предусмотренных Конституцией и призванных усилить влияние главы государства на отдельные сферы жизни страны. Широкие конституционные полномочия главы государства, таким образом, дополнялись некоторыми внеконституционными прерогативами, призванными усилить его политическое влияние.

Если режим «направляемой демократии» первоначально и сохранил определенные черты либеральной демократии, то по мере его развития и консолидации наблюдался «переход к более организованным тоталитарным и антидемократическим методам, формам и механизмам власти»¹⁵⁷, что в итоге предопределило его историческую несостоятельность. Государственная власть в рамках режима «направляемой демократии» так и не смогла выдвинуть цельной и обоснованной стратегии развития Индонезии. Попытки же «предотвратить обострение классовых антагонизмов в стране путем известной консервации социальных отношений» должны были привести и привели в действительности к деформации развития Индонезии»¹⁵⁸.

Применительно же к соседним с Индонезией Филиппинам использовался термин «олигархическая демократия». Реальная власть здесь в постколониальный период (1946–1972 гг.) была фактически поделена между мощными региональными кланами, которые соперничали друг с другом при поддержке со стороны верхушки бюрократии, землевладельцев, а также частного капитала. Подобный симбиоз, опиравшийся к тому же на структуры иерархических отношений, основанных на принципах патернализма и клиентелизма, позволял местным олигархическим кланам решать образцом влиять на государственную политику, подчиняя механизмы функционирования демократических институтов своим групповым интересам. Впоследствии олигархическая демократия трансформировалась в авторитарный режим Ф. Маркоса, которому во второй половине 80-х годов XX века пришел на смену режим «новой демократии» с характерным для него курсом на восстановление институтов либеральной демократии и возобновление демократического процесса. В Филиппин-

¹⁵⁷ Николаев Н. Э. Индонезия: государство и политика. М., 1977. С. 119.

¹⁵⁸ Друтов А.Ю. Политическая власть и эволюция политической системы Индонезии. М., 1989. С. 12.

ских условиях, однако, подобный курс постоянно «деформировался и лишился содержательного смысла под давлением сохраняющегося стереотипа завышенности государственной политики от контроля традиционной олигархии, представляющей интересы экономической и бюрократической элиты»¹⁵⁹.

В западных государствах подобные концепции во многом основывались на теории правящих элит, зародившейся еще на рубеже XIX–XX веков (итальянские политологи В. Парето и Г. Моска). Согласно данной теории в любом обществе существует просвещенное правящее меньшинство (так называемая элита), которое действует самостоятельно. Опираясь на административный ресурс и различные политические технологии, правящая элита избегает какого-либо действительного контроля со стороны большинства, несмотря на наличие демократических процедур, которые должны были бы обеспечивать подобный контроль. Правящее меньшинство отлучается высоким уровнем понимания стоящих перед страной задач, и в итоге именно оно действует в общественных интересах, на пользу не всегда правильно понимающему своим интересам большинству. Таким образом, считается, что большинство народа просто неадекватно компетентно для того, чтобы принимать реальное и действительное участие в управлении государством. Поэтому народу лучше уступить от власти и предоставить это непростое дело тем, кто умнее и мудрее, — немногочисленной правящей элите.

Как отмечает Р. Даль, идея передачи власти специалистам, лучше других знающих, какими путями можно достичь всеобщего блага, всегда являлась сильной соперницей идеи демократии. Вель «защитники этой идеи нападают на демократию там, где ее позиции кажутся наиболее уязвимыми, — они просто не признают за обычными людьми способность править собой»¹⁶⁰. Р. Даль, условно называя такую систему «политической опекой», отмечает, что ее преимуществами достаточно убедительно доказываются с помощью аналогий, особенно таких, где речь идет об опыте и компетентности. Например, врач превосходит других познаниями о болезнях и здоровье, пилот знает, как безопасно довести нас по назначению. Вполне логично поэтому предположить, что следует ставить нас по назначению. Вполне логично поэтому предположить, что следует принять, чтобы государство было здорово, какие пути избирать, чтобы правительство не сошло с курса и достигло своей цели — всеобщего блага»¹⁶¹.

Какими бы, однако, убедительными ни казались указанные доводы, аргументация в пользу «политической опеки» представляется Р. Далю некоррек-

¹⁵⁹ Девотонова Ю. О. Демократизация в восточном обществе: опыт Филиппин // Государственность и модернизация в странах Юго-Восточной Азии. М., 1997. С. 40.

¹⁶⁰ Даль Р. Указ. соч. С. 69.

¹⁶¹ Там же. С. 70.

ной в силу того, что делегировать право принимать определенные второстепенные решения специалистам — отнюдь не то же самое, что уступать им право окончательного контроля за наиболее важными решениями. Врач может лучше распознать болезнь, поставить диагноз и прописать определенное лечение. Но при этом за индивидом сохраняется право разумного выбора — следовать этим медицинским рекомендациям или нет. Не что подобное, по мнению Р. Далия, происходит и в управлении государством, которое требует гораздо больше, чем узкоспециальные познания. Все важные решения, касающиеся политического курса (как личные, так и коллективные), нуждаются в морально-этической оценке. Для управления государством одним только знаний недостаточно. Требуется также «непопулярность, умение и решимость твердо противостоять бесчисленным соблазнам и искушениям власти, постоянная и беззаветная преданность общественному благу, а не своекорыстным (личным и узкогрупповым) интересам»¹⁶². Р. Даль убежден, что «никто из граждан, достигших совершеннолетия, не может в такой степени превосходить других своей компетентностью в вопросах государственного управления, чтобы ему можно было вверить полную и окончательно власть над правительством страны»¹⁶³.

Зарубежная практика свидетельствует о том, что «если конституционные нормы содержат самые демократические положения, а политическая практика попирает эти нормы, то политический режим вступает в противоречие с демократической формой государства и в определенный момент углубление этого противоречия прозрит разрушить ее»¹⁶⁴. Приведимых в пользу «управляемой демократии» аргументов зачастую не хватает, и там, где не срабатывала аргументация, неизбежно использовалось принуждение со всеми вытекающими из этого последствиями и модификациями правящего режима.

С учетом вышесказанного весьма нечетко однозначно определить суть политического режима в ряде стран «третьего мира», исполняющих демократические формы организации государственной власти, ведущих поиск синтеза традиционного и современного в рамках процесса ее модернизации. Вель мотивация политического поведения здесь продолжает определяться такими «обширами для Востока культурными признаками, как преимущественная ориентация на сильную власть, харизматического лидера, высокая степень персонализации политических отношений, преобладание разнообразных форм патерналистских и патронажно-клиентельных связей практически на всех уровнях общественной структуры, доминирование коллективистско-корпоратив-

¹⁶² Даль Р. Указ. соч. С. 72.

¹⁶³ Там же. С. 74.

¹⁶⁴ Ковнер А. И. Указ. соч. С. 32.

стных форм массового сознания (в отличие от западного индивидуализма), предпочтение консенсусных решений и избегание конфликтных ситуаций»¹⁶⁵.

Вплотне поэтому закономерно, что представительная система, парламентарная демократия, привившись на современном Востоке, породила отдельные, весьма специфические формы. Некоторыми проявлениями такой адаптации опять же являются «доминантные партии, личностные ориентации, стремление к консенсусу, иерархичность, приверженность харизматическим лидерам»¹⁶⁶.

Для обозначения будущего демократической модели в странах «третьего мира», а также в целом ряде государств на постсоветском пространстве в западной политологии все чаще используется термин «нелиберальная демократия» (liberal democracy)¹⁶⁷. Подобная модель предполагает сочетание отдельных авторитарных методов управления с формально функционирующей системой демократических институтов, которые в итоге наполняются несколькими, не вполне традиционными с точки зрения западных канон демократии содержанием. При нелиберальной демократии право обычно не является должным ограничителем прерогатив центральной власти, система разделения властей носит несбалансированный характер, суды не являются полностью независимыми, а граждане не способны в полной мере осуществлять целый ряд своих конституционных прав.

Правительства в странах нелиберальной демократии зачастую формируются самим президентом из числа лично преданных ему лиц, а не из лидеров правящей партии, как это принято на Западе. В рамках же самой исполнительной власти обычно отсутствует какая-либо внутренняя система сдержек и противовесов при абсолютном доминировании воли главы государства. Когда же «точка зрения президента по тем или иным вопросам расходится с позицией парламента или даже судов, президент обрацается непосредственно к народу, минуя тем самым токсичную стадию переговоров и создания коалиций»¹⁶⁸.

Расмотренный в данном разделе материал позволяет сделать вывод о том, что основным фактором, определяющим особенности политической системы той или иной страны, является характер государственной власти. Демократическая власть, опирающаяся на волю народа, имеет своим следствием демократический режим. Такой режим предполагает организационно-правовое разделение властей и ролевую автономию различных ветвей государственной

¹⁶⁵ Левтонова Ю. О. Указ. соч. С. 33.

¹⁶⁶ Зубов А. Б. Парламентская демократия и политическая традиция Востока. М., 1990. С. 360.

¹⁶⁷ См.: Towards Liberal Democracy in Pacific Asia. L., 1995; Zakaria F. The Rise of Liberal Democracy// Foreign Affairs. N.Y., 1997. V. 76, No 6.

¹⁶⁸ Zakaria F. Op. cit. P. 31.

власти, связательность, поиски компромисса и консенсуса в деятельности государственных органов.

Власть же, защищающая интересы лишь определенного класса, социально-то спол, клана, национальной или этнической группы, в итоге ведет к установлению диктаторского режима. Такой режим обычно базируется на принципе единства государственной власти, означаемом «сосредоточение всей полноты власти в руках советов (на деле — партийной номенклатуры), фюрера (дуче, каудильо), президента, провозглашаемого пожизненным, абсолютного монарха, низведение парламента до роли статиста, ликвидацию независимого суда»¹⁶⁹. Провозглашение политических свобод при таком режиме является формальным (если оно вообще есть), а граждане рассматриваются просто как вынужденные в политической системе, лишённые какой-либо реальной самостоятельности.

8.5. Институты непосредственной демократии в зарубежных странах

Следствием расширения числа стран, использующих демократические методы управления, является закрепление в конституционном праве значительного числа государств институтов непосредственной демократии (выборов, референдума, народной правофорческой инициативы). Если выборы, которые были прудумогрены еще в первых конституциях, стали привычной практикой для большинства государств, то ныне формы непосредственной демократии применяются отнюдь не везде. При этом даже законодательное закрепление институтов непосредственной демократии отнюдь не гарантирует обязательного их использования, хотя «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 решений»¹⁷⁰. Как показывает практика, реальное влияние институтов непосредственной демократии на механизм публичной власти во многом зависит от политического режима соответствующей страны, поскольку в государствах с авторитарными и тоталитарными режимами эти институты носят фиктивный характер.

Важнейшим институтом непосредственной демократии являются выборы. Они легитимируют власть, и через выборы народ определяет своих представителей и наделяет их мандатом на осуществление своих суверенных прав. Ведение всеобщего голосования в свое время в значительной степени «изменило способы политических действий», поскольку «народ стал постоянным акте-

¹⁶⁹ Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 181.

¹⁷⁰ Сравнительное конституционное право. М., 2002. С. 199.

ром на политической сцене, тогда как ранее он довольствовался случайным участием в политической жизни в периоды нестабильности»¹⁷¹.

В зависимости от способа волеизъявления избирателей выборы могут быть прямыми и косвенными. Наиболее распространенным и формально самым демократичным типом голосования являются прямые выборы, предусматривающие возможность непосредственного выражения избирателями своего отношения к выдвинутым кандидатам. Практически всегда прямыми выборами избираются члены нижней палаты парламента, однопалатного парламента (аналогичная система характерна и для законодательных собраний субъектов федерации), представительные органы местного самоуправления. В отдельных странах прямыми выборами избираются президенты (Австрия, Франция, Мексика, Польша), верхние палаты парламента (Бразилия, США), губернаторы (США), мэры городов (Япония, многие города США и Канады). В Израиле прямыми выборами избирается премьер-министр.

Непрямые же выборы предусматривают наличие между кандидатами и избирателями некоего промежуточного звена, опосредующего волю последних. При определенных обстоятельствах (в случае обеспечения ими более взвешенного, профессионального подхода) непрямые выборы могут быть более целесообразными, чем прямые. Различаются две разновидности непрямых выборов: косвенные и многостепенные (многоступенчатые).

Косвенные выборы проводятся специально создаваемой коллегией либо каким-либо постоянно действующим органом. Так, в отдельных странах выборы президента осуществляются либо избираемыми населением выборщиками, либо избирательной коллегией с участием субъектов федерации или административно-территориальных единиц с широкой автономией. В первом случае выборы, по существу, мало чем отличаются от прямых. Так, в США (а ранее в Финляндии и Аргентине) выборщики, ассоциируемые с тем или иным кандидатом на пост главы государства, избираются непосредственно гражданами страны, и с учетом конкретного состава коллегии выборщиков результаты президентских выборов обычно бывают известны уже заранее.

Каждый американский штат выбирает число выборщиков, равное числу представителей в палатах конгресса (кроме того, трех выборщиков посылает федеральный округ Колумбия). Общей состав коллегии, таким образом, насчитывает 538 человек. Выборы неизменно происходят каждый высокосонный год в первый вторник после первого понедельника ноября. Применяемая при голосовании мажоритарная система относительного большинства позволяет победившей партии получить все мандаты выборщиков от данного штата. Имели поэтому место случаи, когда партия, не собравшая большинства голо-

сов по стране в целом, получала большинство мест в коллегии выборщиков. Так, на чрезвычайно напряженных президентских выборах 2000 года с несколькими затянувшимися финалом (вследствие проблем с достоверным определением воли избирателей в штате Флорида) республиканская партия получила незначительное большинство в коллегии выборщиков (271 против 267), что обеспечило избрание на пост президента Дж. Буша-младшего. При этом кандидат от демократической партии А. Гор получил почти на 340 тыс. голосов явных избирателей больше, чем Дж. Буш-младший.

В полном составе коллегии выборщиков никогда не собирается, поскольку выборщики голосуют, находясь в столицах своих штатов. Они обычно отдают свои голоса кандидату той партии, по списку которой они были избраны (хотя имели место и исключения из общего правила). Голосование выборщиков происходит в первый понедельник после второй среды декабря каждого високосного года. Списки с результатами голосования подписываются в штате, опечатываются и затем направляются в сенат, где в начале января следующего года официально провозглашаются итоги выборов. Затем 20 января в Вашингтоне происходит инаугурация, т. е. принятие президентом присяги на Библии и его вступление в должность.

Если ни один кандидат не соберет требуемого для победы абсолютного большинства голосов членов коллегии выборщиков, то согласно принятой в 1804 году XIII поправке к Конституции президент избирается нижней палатой конгресса — палатой представителей. Последняя должна сделать выбор между тремя кандидатами, получившими наибольшее число голосов между двумя партиями, получившими наибольшее число голосов главы государства обычно всегда решался самой коллегией выборщиков. Предусматриваемая же XIII поправкой процедура была применена в 1824 году, когда палата представителей избрала президентом Дж. Адамса.

Избрание президента специальной избирательной коллегией с участием субъектов федерации практикуется в некоторых (преимущественно парламентарных) странах с федеративной формой государственного устройства. Так, в Германии президент избирается Федеральным собранием, состоящим из членов Бундестага (палаты федерального парламента, избираемой населением) и представителей земель, избираемых законодательными органами субъектов федерации. В первом или втором туре голосования избранным считается кандидат, получивший абсолютное большинство голосов членов Федерального собрания. В третьем туре достаточно относительного большинства голосов.

Аналогичная система избрания главы государства функционирует в Индии. Здесь в состав коллегии выборщиков входят члены обеих палат союзного парламента, а также представители законодательных собраний штатов. Как и в Германии, в Индии количество членов коллегии выборщиков от субъектов

¹⁷¹ Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. М., 2002. С. 60.

федерации должно соответствовать количеству членов от союзного парламента. Подобный способ избрания главы государства подчеркивает, с одной стороны, значение президента как гаранта национального единства и защита интересов субъектов федерации, а с другой — его второстепенную роль в государственном механизме, производную от иных институтов. Не случайно одно из главных соображений, побудивших создателей Конституции Индии 1950 года принять данную систему, заключалось в том, что «при системе ответственного правительства, введенного Конституцией, реальной властью наделяется правительство. Поэтому было бы неправильно избирать президента путем прямых выборов, в которых бы участвовало все население страны...»¹⁷².

Иные принципы лежат в основе формирования избирательной коллегии в таком децентрализованном унитарном государстве, как Италия. В ее состав наряду с членами обеих палат парламента (945 человек, избираемых населением, а также определенное число пожизненных сенаторов) входят представители крупнейших административно-территориальных единиц страны — областей. Участие последних в выборах президента, однако, носит в основном символический характер, поскольку они составляют явное меньшинство в избирательной коллегии (58 человек). Включенные соответствующей нормой в Конституцию «было вызвано стремлением Учредительного собрания показать, что президент республике не является лицом, избранным только парламентом и ему обязанным своей властью»¹⁷³.

Для избрания главы итальянского государства в первых трех турах необходимо квалифицированное большинство в 2/3 голосов, а в последующих турах — абсолютное большинство. Данная система не всегда является эффективной, поскольку порой из-за большого количества кандидатов и партийной раздробленности для выявления победителя требуется достаточно много туров (в 1971 году, например, потребовалось 23 тура, а в 1992 году — 16). Разрабатываемые в последнее время проекты конституционной реформы предусматривают избрание главы итальянского государства уже не специальной коллегией, а всеобщим голосованием, что обусловлено возможной корректировкой формы правления.

Избрание главы государства коллегией выборщиков первоначально предусматривалось и Конституцией Франции 1958 года (по такой процедуре в 1958 году на пост главы французского государства был избран генерал Ш. де Голль). В состав коллегии выборщиков входили депутаты национального парламента, а также представители местных органов самоуправления регионального и коммунального уровней. Коллегии избиралась по довольно сложной

¹⁷² Басу Д.Д. Основы конституционного права Индии. М., 1986. С. 272.

¹⁷³ Иностранное конституционное право. М., 1996. С. 178.

процедуре, и в ней численно преобладали представители мелких, главным образом сельских коммун. В 1962 году по инициативе Ш. де Голля в Конституцию была внесена поправка, которая ввела прямые выборы президента всеобщим голосованием.

Примером же косвенных выборов посредством постоянно действующего органа является избрание президента парламентом, характерное для большинства парламентарных республик (Греция, Израиль, Латвия, Турция, Чехия). В таком случае власть президента считается как бы производной от парламента, что теоретически не должно давать возможности главе государства противопоставить себя данному представительному учреждению. Для победы в первом туре таких выборов обычно требуется квалифицированное или абсолютное большинство голосов, в то время как в последующих турах требования обычно снижаются. Так, в Турции для победы на президентских выборах в первом туре требуется набрать 2/3 голосов парламентариев, во втором и третьем турах достаточно абсолютного большинства, а в четвертый тур выходят два кандидата, набравшие относительное большинство голосов.

При многостепенных выборах низовые представительные органы избираются непосредственно гражданами, а затем уже эти органы избирают депутатов в вышестоящие представительные органы, и так вплоть до парламента. Данная, достаточно громоздкая и не всегда эффективная, система используется в таких странах, как Куба, Ангола, Мозамбик, Пакистан, Непал. В настоящее время она применяется в Китае, хотя и здесь намечено ее реформирование.

Косвенные выборы, таким образом, представляют собой определенное соотношение, через которое производится отбор кандидатов в выборные органы. Чем больше ступеней имеют такие выборы, тем больше может искажаться воля избирателей. В то же время косвенные выборы способствуют отсеиванию несерьезных, случайных кандидатов.

Выборы являются таким конституционно-правовым институтом, в отношении которого разработаны длинные международные стандарты. Одним из таких стандартов является проведение выборов на альтернативной основе, когда на одно место балотируется не менее двух кандидатов, а политические партии и кандидаты могут на равных основаниях участвовать в избирательных кампаниях. При этом выборы в демократическом государстве должны быть свободными (исключая случаи давления на волю избирателей и гарантирующими соблюдение тайны голосования), честными (исключая случаи возможности махинаций на выборах и фальсификации их результатов) и периодическими (приводимыми в установленные законодательством сроки).

В конституциях большинства демократических стран специально оговаривается законодательная регламентация института выборов, вплоть до установ-

ления особых требований применительно к форме или процедуре принятия соответствующего акта. В Испании, например, порядок всеобщих выборов должен регламентироваться органическим законом (ст. 81 Конституции 1978 года)¹⁷⁴, а в Италии в соответствии со статьей 72 Конституции 1947 года в отменении законопроектов по избирательным вопросам запрещено применять сокращенную процедуру рассмотрения в парламенте¹⁷⁵. В конституционном же праве Португалии предусмотрено, что новый избирательный закон или поправки к действующему закону должны быть приняты не позднее чем за пять месяцев до выборов, в противном случае они будут действовать только в отношении последующих выборов.

Одной из тенденций современного законодательства по выборам является расширение избирательного корпуса и ограничение возможности дискриминации при предоставлении избирательных прав. Так, в ряде государств в последнее время был снижен возрастная ценз активного избирательного права до 18 лет (Исландия, Швейцария и др.). Ранее же (до начала 70-х годов XX века) в большинстве европейских стран он составлял 19–21 год.

В ряде стран (ФРГ, Исландия, Швейцария) при формировании высших органов государства избирательный корпус был расширен за счет граждан, проживающих за рубежом (в Швейцарии данная проблема решается путем голосования по почте, в Италии — путем создания соответствующих избирательных округов). В целом ряде европейских государств иностранными гражданами, проживающим на территории страны в течение определенного срока и уплачивающим налоги, предоставлено право голосовать на выборах в местные органы власти (Испания, Финляндия и др.). Весьма показательна резолюция Европарламента 1988 года, предоставившая гражданам государств — членов Европейского Союза (ЕС) голосовать на выборах в Европарламент и в местные органы власти в стране проживания в рамках ЕС.

Все более значимой на выборах становится роль политических партий, во круг которых, как уже отмечалось, строится весь избирательный процесс. Эта связь находит отражение в современном законодательстве по выборам, которое полностью ориентировано на политические партии как главный субъект избирательного процесса. Лишь в немногих странах (Великобритания, а также некоторые иные страны — члены Содружества) законодательство продолжает игнорировать политические партии, адресуя свои положения отдельным кандидатам, формально выступающим в качестве частных лиц. При этом практика проведения избирательных кампаний в указанных странах свидетельствует о партийном характере выборов.

¹⁷⁴ Конституция Испании // Конституция государств Европейского Союза.

¹⁷⁵ Конституция Итальянской Республики // Там же.

Характерной чертой современного законодательства по выборам является закрепление во все большем числе стран монополии политических партий на участие в избирательном процессе, и в первую очередь в такой его важнейшей стадии, как выдвижение кандидатов. Подобная ситуация типична для стран, где применяется пропорциональная избирательная система, т. е. выборы проводятся исключительно по партийным спискам (Австрия, Португалия, Швеция и др.), а также для отдельных стран со смешанной избирательной системой (Мексика, Гвинея). Но и в тех странах, где допускается выдвижение независимых кандидатов непосредственно избирателями, определенными преимуществами наделяются политические партии. Так, закон ФРГ о выборах в бундестаг для регистрации независимых кандидатов в мажоритарных округах требует подписи 200 избирателей. Применительно же к кандидатам, выдвижимым политическими партиями, представляемыми в бундестаге, никакого сбора подписей не требуется. Аналогичный подход характерен и для болгарского законодательства, только здесь независимые кандидаты должны собрать уже не менее 2000 подписей избирателей по соответствующему мажоритарному округу.

В ряде стран определенные льготы предоставляются партиям национальных меньшинств. Так, в Польше положения закона о запечатанных барьерах для политических партий и их коалиций не применяются к зарегистрированным организациям национальных меньшинств. В ФРГ и Дании на партии национальных меньшинств не распространяется требование сбора установленного числа подписей избирателей при выдвижении кандидатов в избирательных округах¹⁷⁶.

В подавляющем большинстве стран законодательство не признает субъектами избирательного процесса общественные объединения неполитического характера. Считается, что включение неполитических объединений в избирательный процесс ведет как к политизации самих этих объединений, призванных выполнять совершенно иные задачи, так и к изжившей политизации всего общества. С учетом же того, что общественные объединения выражают и защищают преимущественно групповые, корпоративные интересы, придание им статуса субъектов избирательного процесса на практике будет означать «введение корпоративного принципа формирования представительных учреждений»¹⁷⁷.

В ряде стран участие партий в выборах регламентируется не только как их право, но и как обязанность, являясь необходимым условием статуса политической партии. В Германии, например, объединение утрачивает статус партии, если оно в течение шести лет не участвует в парламентских выборах (в бундестаг)

¹⁷⁶ См.: Юдин Ю. А. Политические партии и право в современном государстве. М., 1998. С. 195–196.

¹⁷⁷ Там же. С. 194.

или же в выборах в какой-либо из ландтагов (законодательных органов германских земель). В Венгрии суд конституирует ликвидацию партии, если она не выставила своих кандидатов на двух парламентских выборах подряд. Подобные положения направлены на содействие таким партиям, которые добиваются завоевания государственной власти исключительно путем участия в демократических и свободных выборах и действуют в рамках конституции и законов.

Институту выборов может принадлежать решающая роль в переходе от дельных государств к демократическому политическому режиму. Не случайно во многих странах (Бразилия, Аргентина, страны Восточной Европы, некоторые африканские государства) именно выборы положили конец военным и авторитарным режимам. В том случае, когда проведение выборов на многопартийной основе является одним из первых шагов в направлении демократизации правящего режима, могут разрабатываться весьма подробные кодексы поведения на выборах, которые подписываются всеми политическими партиями и кандидатами, собирающимися принимать участие в выборах. Подобный кодекс был, в частности, предусмотрен в качестве приложения к Акту о выборах Национального собрания и провинциальных legislatures ЮАР 1993 года.

Важное значение с точки зрения как демократии, так и эффективности государственной власти имеет срок полномочий выборного органа. Короткий срок полномочий позволяет точнее отражать в составе выборного органа сиюминутные настроения и предпочтения избирателей. Он дает возможность электорату осуществлять достаточно строгий контроль за деятельностью своих избранных с помощью права голоса. При этом, однако, выборные лица зачастую не успевают в полной мере войти в курс дела, надлежащим образом проявить себя, выполнить все намеченные мероприятия. Кроме того, частые выборы являются опустимой нагрузкой на соответствующие бюджеты и налогоплательщиков. Да и сами избираемые органы накануне выборов порой склонны в конъюнктурных целях санкционировать не вполне продуманные расходы, на которые они, возможно, не пошли бы в иных обстоятельствах.

Как показывает практика, небольшие сроки полномочий предпочтительны в периоды бурных общественных преобразований, когда настроения избирателей носят переменчивый характер, достаточно часто меняется соотношение политических сил, а партийная система еще недостаточно развита. Не случайно, например, в ряде постголландских стран срок полномочий первых парламентов, избранных после падения правящих режимов, не превышал нескольких лет. Более длительный срок деятельности выборных органов экономичнее с финансовой точки зрения и позволяет их членам не думать постоянно о своем переизбрании, хотя в то же время утрачиваются некоторые достоинства демократического характера и снижается общий динамизм политического процесса.

Применительно к выборам высшето должностного лица государства в странах современного мира все чаще применяется институт ротации. Так, во многих странах одно и то же лицо может быть избрано на пост президента либо не более чем только на два срока (США, ФРГ, Польша, Хорватия), либо не более чем на два срока подряд (Португалия, Чехия, Азербайджан). В Никарагуа, согласно принятым в 1995 году поправкам к Конституции 1987 года, одно и то же лицо не может находиться на посту президента более двух сроков, которые, однако, не должны идти подряд. В таких странах, как Мексика, Боливия, Эквадор, Республика Корея, повторное избрание на должность президента вообще невозможно.

Первоначальный текст американской Конституции 1787 года не содержал никаких запретов на переизбрание главы государства. Тем не менее начиная с Дж. Вашингтона установился обычай, согласно которому одно и то же лицо не может занимать пост президента более двух сроков. Данный обычай, однако, был нарушен Ф. Рузвельтом, который избирался на пост главы государства четыре раза подряд (впервые — в 1932 году). В итоге в 1951 году была принята XXII поправка к Конституции, согласно разделу 1 которой «ни одно лицо не может быть избрано на должность Президента более чем два раза, и ни одно лицо, если оно занимало должность Президента либо исполняло обязанности Президента в течение более двух лет, замещая лицо, избранное Президентом, не может быть избрано на должность Президента более одного раза»¹⁷⁸. Максимальный срок, в течение которого одно и то же лицо может находиться на посту главы американского государства, таким образом, при определенных обстоятельствах может составить 10 лет.

Закрепленный многими конституциями принцип ротации имеет определенный демократический потенциал, поскольку он служит своеобразным противовесом всевластию президента, противодействующим трансформации конституционного правления главы государства в режим личной диктатуры. Однако вряд ли стоит абсолютизировать его позитивное значение. Как отмечает германский юрист К. фон Бойме, даже наилучшие намерения законодателя зачастую имеют весьма плачевные последствия. В качестве примера он привел избрание на очередной срок сильного и популярного президента Э. Фрея в итоге сплоскобывающегося приходу к власти такого достаточно слабого (по сравнению с Э. Фреем) политика, как С. Альенде, и последующему коллапсу всей политической системы¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М., 1993.

¹⁷⁹ См.: Von Boyme K. America as a Model: The Impact of American Democracy in the World. Gower, 1987. P. 58.

Распространенное во многих странах ограничение срока полномочий главы государства двумя мандатами, как свидетельствует, например, американский опыт, неизбежно приводит к снижению эффективности деятельности президента в последние два года второго срока (когда президент становится так называемой «хромой уткой» — lame duck). Как отмечается в американской литературе, пресса в это время все больше концентрирует внимание на новых кандидатах на данный пост, лидеры же зарубежных государств, как правило, откладывают проведение наиболее важных переговоров до тех пор, пока новый президент не вступит в должность.¹⁸⁰

Ограничение срока полномочий президента двумя мандатами тем не менее представляется более приемлемым вариантом, чем запрещение всякого переизбрания одного и того же лица на данный пост или же возможность неограниченного переизбрания. Запрещение переизбрания — излишняя нагрузка на политическую систему, далеко не всегда способную генерировать лидеров общенационального масштаба на постоянной основе. Возможность же переизбирать одно и то же лицо неограниченное число раз создает благоприятные условия для усиления авторитарных тенденций в политической системе, о чем свидетельствует опыт ряда государств «третьего мира».

В демократических странах обычно отсутствует некогда характерный для законодательства социалистических государств институт отзыва выборных лиц. Считается, что этот институт не должен подменять собой институт выборов. Кроме того, в рамках представительной демократии депутат представляет всю нацию в целом, а не какой-либо отдельный избирательный округ. В данном отношении показательна статья 27 Конституции Франции 1958 года, в которой подчеркивается, что «любой императивный мандат недействителен»¹⁸¹. Профессионализация политической жизни, однако, вводит своеобразный императив при переизбрании, поэтому современный парламентарий «становится обязанным постоянно прислушиваться к своим избирателям и добиваться своим обязанностям законодателя обязанности стимулировать и защищать свой избирательный округ, а также выполнять роль административного и социального помощника своих избирателей»¹⁸².

В отдаленных демократических странах институт отзыва встречается на местном и региональном уровнях (Япония, США). Так, в США отзыв выборных должностных лиц предусмотрен в законодательстве 15 штатов (первым штатом, включившим данный институт в свою конституцию, был Орегон в 1857 году), а также федерального округа Колумбия. Институт отзыва применяется

¹⁸⁰ См.: Hess S. Organizing the Presidency. Washington, 1988. P. 20.

¹⁸¹ Конституция Французской Республики // Конституция государств Европейского Союза.

¹⁸² Жакке Ж.-П. Указ. соч. С. 61.

в США, однако, нечасто. Это объясняется как proceduralными трудностями (необходимость сбора подписей в короткий срок и в нотариально удостоверенной форме), так и тем, что в случае отклонения избирателями предложения об отзыве на его инициаторов возлагается возмещение расходов по проведению соответствующего голосования¹⁸³.

В Австрии предусмотрен институт досрочного отзыва президента страны путем народного голосования, которое может быть проведено по решению, принимаемому на совместном заседании палат парламента. На практике, однако, указанный институт пока не применяется.

Важным средством прямой демократии является референдум, который в отличие от выборов придает юридическую силу не мандату какого-либо лица, а решению какого-либо вопроса. Он не является таким универсальным институтом, как выборы, поскольку существуют развитые демократические страны, в которых он практически вообще не применяется (Германия, Нидерланды, Люксембург, Исландия), либо используется крайне редко (Бельгия, некоторые страны англосаксонского права).

Законодательством различных стран закреплены разные подходы к использованию референдума. В одних странах применение указанного института возможно на всех уровнях территориальной организации публичной власти, т. е. на центральном, региональном и местном (Италия, Швейцария), в других — только на региональном и местном уровнях (США, Канада). Наиболее разработанной теория и практика проведения референдума считается в Швеции, где он является неотъемлемым атрибутом повсеместной политической жизни, важнейшим инструментом решения общегосударственных вопросов.

Законодательство демократических стран обычно устанавливает определенные пределы допустимости использования института референдума. На референдум, как правило, не выносятся вопросы чрезвычайного или безотлагательного характера, вопросы, требующие специальных знаний, а также вопросы, ответ на которые заранее известен (например, такие вопросы популярности характера, как повышение заработной платы, сокращение продолжительности рабочего дня, снижение налогов и т. п.). Не могут выноситься на референдум и вопросы бюджета, амнистии, предоставления гражданства, убежища, кадровые вопросы, вопросы о мерах по обеспечению общественного порядка, здоровья и безопасности населения. Зачастую референдум не может проводиться в условиях чрезвычайного или военного положения, а также в течение определенного срока после их отмены. Повторный референдум по одному и тому же вопросу может состояться лишь через определенный интервал времени. Например, в Италии, если предложение об отмене закона было на

¹⁸³ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1995. Т. 2. С. 23.

референдуме отклонено, повторный референдум по этому вопросу возможен не ранее чем через пять лет.

В современной политической литературе выделяются различные виды референдумов. Важнейшим из них считается конституционный референдум, предполагающий вынесение на всенародное одобрение проектов новой конституции или предложений по внесению изменений в действующий основной закон. В отношении законопроектов или действующих законов проводится законодательный референдум. Примечательно, что если в большинстве стран такой референдум используется для принятия закона, то в Италии в соответствии со статьей 75 Конституции 1947 года допускается референдум лишь для решения вопроса о полной или частичной отмене закона или акта, имеющего силу закона (так называемый «отменяющий референдум»).

В последние годы получили широкое распространение референдумы по международно-правовым вопросам. Путем референдума, например, решались вопросы о вступлении в ЕЭС. Во Франции, Дании, Ирландии на референдум выносились Мaaстрхтский договор. В настоящее время в восточно-европейских странах проводятся референдумы о вступлении в Европейский Союз. Так, в июне 2003 года подобный референдум состоялся в Чехии. В нем приняли участие 55% избирателей, из которых 77% высказались за вступление в Европейский Союз¹⁸⁴.

Одной же из первых европейских стран, которая внесла в свое законодательство положения о референдуме по международно-правовым вопросам, является Швейцария. В этой стране в обязательном порядке на референдум выносятся вопросы о присоединении к организациям коллективной безопасности и наднациональным союзам. По инициативе 50 тыс. избирателей или восьми кантонов голосование проводится в отношении международно-правовых договоров, которые являются бессрочными и нерасторжимыми, предусматривают улучшение в международную организацию, вводят многостороннюю унификацию права.

Иногда референдум рассматривается в качестве обязательного средства разрешения разногласий между органами власти. В Швейцарии, например, если один из советов (патат) Федерального собрания (парламента) вынесет постановление об общем пересмотре Конституции, а другой совет с этим не согласится, вопрос о необходимости (но не о содержании) пересмотра выносится на референдум.

С точки зрения юридической силы решения, принятого путем референдума, различают консультативный и решающий референдумы. Первый (характерный, в частности, для скандинавской модели демократии) используется

в целях выявления общественного мнения, и для государственных органов его решения не носят обязательного характера. В то же время в демократическом государстве консультативный референдум имеет определенную морально-обязательную силу, поскольку власти здесь не могут не считаться с мнением избирателей, пусть даже формально выраженным в неимперативной форме. В данном отношении показателен консультативный референдум, проведенный в 1972 году в Норвегии по вопросу о вступлении в Общий рынок. Более половины участвовавших в голосовании избирателей высказались против, и правительство, несмотря на свое положительное отношение к такому вступлению, от него в итоге воздержалось. Консультативные референдумы неоднократно проводились и в Швеции (по вопросам использования ядерной энергии, запрета спиртных напитков и т. п.).

Референдум имеет определенные преимущества перед представительной демократией, при которой волю народа выражают и облегчают в законы и иные акты избранные населением представители. Референдум позволяет гражданам выразить свою волю непосредственно, почувствовать личную ответственность за то, что происходит в стране. Принятое путем референдума решение обычно имеет высокую степень легитимности, поскольку считается решением народа. Принятые на референдуме акты формально не имеют приоритета перед иными актами той же формы, хотя иногда конституционная доктрина зарубежных государств встает на позицию их большей юридической силы.

Значение института референдума как средства непосредственной демократии в то же время не стоит переоценивать, поскольку принятые путем референдума решения носят преимущественно политический характер, хотя и обременены в определенной юридической форме. Выносимые на референдум вопросы не всегда бывают доступны для всесторонней оценки со стороны избирателей. Кроме того, практика показывает, что референдум «может быть использован как противоядие представительной демократии или как средство обойти парламент и принять государственное решение вопреки ему»¹⁸⁵. Нередко референдум использовался в условиях авторитарного режима для легитимации правящей элиты и манипулирования населением.

Еще одним институтом непосредственной демократии является народная правоотворческая (законодательная) инициатива, в настоящее время предусмотренная на центральном уровне в таких государствах, как Австрия, Италия, Испания, Швейцария, а на региональном — в Швейцарии, США и некоторых других странах. Указанный институт означает предоставление установленному числу избирателей (например, в Испании — 500 тыс., в Австрии — 100 тыс., в Швейцарии — 50 тыс., в Бразилии — 1% от общего числа избира-

¹⁸⁴ См.: Известия. 2003. 16 июня.

¹⁸⁵ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 80.

телей) права вносить проект закона на рассмотрение законодательного органа. При этом возможны определенные ограничения правотворческой инициативы в таких областях, как международные отношения, финансы и налогообложение, амнистия и помилование.

Осуществление народной инициативы начинается с представления проекта законодательного акта в соответствующий законодательный орган и сбора в течение установленного срока (как правило, не более шести месяцев) подписей избирателей. В некоторых странах (Бразилия, Румыния) поддерживающие проект закона избиратели должны представлять различные районы страны. Это сделано для того, чтобы постанова вопроса имела общегосударственный, а не местный характер. Внесенный в законодательный орган законопроект проходит все стадии законодательного процесса и может быть отклонен или изменен законодательным органом.

Народная правотворческая инициатива имеет сходство с некоторыми иными правовыми институтами. Но если, например, «коллективная петиция, поданная гражданами, не влечет обязанности государственного органа в обязательном порядке рассмотреть предложение, сформулированное в виде статей закона, и принять по нему решение, то законодательная инициатива это, безусловно, предполагает»¹⁸⁶. Народная правотворческая инициатива позволяет инициировать обсуждение проектов законов, пользующихся популярностью среди избирателей, но не получивших поддержку в законодательном органе. Как показывает практика, эффективность института народной правотворческой инициативы весьма относительна, и народная инициатива не так уж часто реализуется в виде принятых законов.

Нельзя не упомянуть и такую форму непосредственной демократии, как общие собрания жителей небольших поселений (сходы), характерную, в частности, для отдельных стран англосаксонского права. Так, в США управление в сельской местности осуществляется в основном графствами. В одних штатах это управление обеспечивается ими практически полностью, в других — графства делятся на тауны и тауншипы, представляющие собой некую «реликто-вую» форму непосредственного самоуправления народа.

Тауны функционируют в шести штатах Новой Англии, расположенных на северо-востоке страны (Вермонт, Коннектикут, Массачусетс, Мэн, Нью-Гэмпшир и Род-Айленд), где в свое время и зародилась данная форма местного самоуправления. Они обычно управляются на основе решений собраний взрослых жителей. Собрания чаще всего проводятся ежегодно (обычно в марте), хотя при необходимости могут создаваться и чрезвычайные собрания вне общего графика. На них избирается совет в составе трех-пяти человек (впро-

чем, количество его членов может доходить и до девяти). Действуя в качестве своеобразного исполнительного комитета, данный совет осуществляет общий политический курс, одобренный на собраниях, разрабатывает бюджет тауна, выдает различные лицензии, заключает контракты, поддерживает собственность тауна в надлежащем состоянии, организует проведение общих собраний и выборов. На собраниях также утверждается бюджет тауна, избираются отдельные должностные лица (Клерк, казначей, констебль, сборщик налогов, до-рожный комиссионер и др.).

Тауншипы получили распространение в таких штатах, как Нью-Йорк, Миннесота, Пенсильвания, Иллинойс, Индиана, Канзас, Мичиган, Огайо и др. Организация тауншипов во многом напоминает организацию таунов Новой Англии, однако их полномочия носят более ограниченный характер. В тауншипах отдельных штатов (Висконсин, Иллинойс, Мичиган, Нью-Джерси и др.) также периодически проводятся собрания местных жителей, поскольку это непосредственно предписывается их законодательством. Полномочия этих собраний, однако, уже (многие функции тауншипов были вообще переданы соответствующим графствам), а посещаемость — еще ниже, чем в Новой Англии (порой на таких собраниях присутствуют лишь местные должностные лица, которые принимают решения от имени всего тауншипа).

По мнению большинства американских исследователей, подобная форма управления в большей или меньшей степени подходит для сообществ с невысоким уровнем развития коммуникаций, функционирующих на основе достаточно архаичных социальных связей. Определенный упадок этой формы организации местной жизни в современной Америке выражается, в частности, в передаче ряда традиционных полномочий таунов / тауншипов графствам и в хронической неспособностью жителей некоторых из них заполнить ряд вакансий на выборные должности.

8.6. Тенденции и проблемы развития зарубежной демократии

Итак, демократия открывает перед гражданами широкие возможности, которых они лишены при иных политических режимах. Граждане демократического государства «надежно защищены от деспотических правителей, они обладают фундаментальными политическими правами, и, кроме того, им предоставлять широкий спектр свобод, они получают способы защищать и отстаивать свои личные интересы, вводя их в число приоритетных, они могут принимать участие в разработке законов, в соответствии с которыми будут жить, диапазон их моральной автономии достаточно широк, они имеют необыкновенные возможности для развития личности»¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Сравнительное конституционное право. С. 232.

¹⁸⁷ Дайль Р. Указ. соч. С. 75.

Опыт эволюции зарубежных демократий в сфере государственного строительства в конце XX — начале XXI века свидетельствует о тенденции к некоторому отходу от прежних схем организации государственной власти, определенном ослаблении жесткости разделения властей. Создаются формы правления, сочетающие черты президентизма и парламентаризма, способные в зависимости от конкретной политической ситуации эволюционировать в сторону той или иной «классической» модели. При этом, как правило, не меняется текст конституции и сохраняется возможность обратного движения при ином соотношении политических сил.

В настоящее время вряд ли можно говорить об усилении исполнительной власти как о глобальной тенденции развития политических систем стран современного мира, которая достаточно отчетливо прослеживалась несколько десятилетий назад. Современные политические механизмы предполагают все большее взаимодействие основных институтов при осуществлении ими своих полномочий, нацеливают законодательную и исполнительную ветви власти на сотрудничество, поиск взаимных компромиссов. Кроме того, в отдельных странах наблюдается тенденция к усилению роли парламента в политической жизни, расширению его контрольных полномочий за деятельностью правительства (Ирландия, Португалия, Польша, Бразилия и др.). В целом ряде стран (Швеция, Норвегия, Дания, Великобритания, Польша и др.) введен институт специальных уполномоченных парламента по контролю за административной — омбудсманов. Имеет место и институционализация такого способа парламентского контроля, как расследовательская деятельность комитетов парламента.

Новые качества приобретают и контрольные функции конгресса США, что стало особенно заметно в последнее десятилетие XX века с ростом числа различных подкомитетов конгресса. Последние, внося на первых порах определенную путаницу и беспорядок в работу конгресса, способствовали тем не менее большей полноте президентской власти.

В то же время имеет место и характерная для ряда постсталинских государств тенденция к усилению иерархических начал в государственном механизме, его отстранению вокруг исполнительной власти при сохранении внешне весьма демократичных конституционных норм. Данная тенденция в российской прессе была определена как построение своеобразной «управляемой демократии». Сопровождающая ее реструктуризация основывается на использовании современных политических технологий, административного ресурса в условиях недостаточно развитой экономики, слабых политических партий и определенного дефицита единой политической воли.

Указанная модель отражает одно из противоречий современной демократии — столкновение принципа представительства, максимального участия

граждан с необходимостью обеспечения эффективности и управляемости. Зарубежный опыт свидетельствует о том, что «чем меньше демократическая единица, тем выше потенциал участия граждан в управлении и тем ниже степень необходимости делегирования властных полномочий представителям граждан. Чем единица крупнее, тем шире ее возможности эффективно решать проблемы, представляющие важность для граждан, тем острее становится необходимость делегирования полномочий их представителям»¹⁸⁸.

Политическая стабильность в условиях демократии требует консенсуса, согласия различных слоев населения относительно базовых демократических ценностей, соблюдения определенных правил политической игры. Демократия по своей природе является институционализированным соревнованием политических сил за завоевание и удержание власти, которое в условиях отсутствия навыков политической игры зачастую перерастает в конфликт. Осюда стремление правящих элит постсталинских государств к институционализации элементов управяемости в рамках формируемой ими политической системы. Происходит столкновение идеалов демократии и жестких императивов современности. При этом порой обнаруживается вторичная ценность свободы по сравнению с равенством и справедливостью. Так, свобода порой приносится в жертву ускоренной модернизации. Инициаторы модернизации, однако, «не желают понять, что, ограничивая свободу граждан, загоняя вглубь неизбежные и сопутствующие модернизации конфликты», они «подкалывают мигну замедленного действия под будущее благополучие»¹⁸⁹.

Современная демократия зачастую «предстает перед нами как техника управления, как рутинная процедура, обязанная ежедневно отвечать на запросы общества», за которыми «демократическая теория, увы, не поспевает из-за своего неизбежного формализма»¹⁹⁰. Это особо наглядно проявляется на примере выборов вследствие явного конфликта между нормами избирательного права и реальными проблемами избирательной кампании — финансированием выборов в обмен установлением правил, манипулированием созданием избирателей с использованием средств массовой информации, «грязных» избирательных технологий и т. п.

На выборы приходят все меньше избирателей, и при этом растет роль денег в определении конечного победителя. Так, в составленной по поручению швейцарской Хельсинкской группы брошюре, излагающей на примере Швейцарии модель правового демократического государства, отмечается следую-

¹⁸⁸ Дашь Р. Указ. соч. С. 108.

¹⁸⁹ Ковнер А.И. Указ соч. С. 97.

¹⁹⁰ Там же. С. 36.

шее: «Убеждение, что в Швейцарии правит народ, мало соответствует действительности, ибо правом принимать участие в выборах и голосовании пользуются небогшая, постоянно убывающая часть населения, имеющая право голоса. В промежутках между двумя мировыми войнами нормальным было участие в голосовании 70–80 процентов населения, сейчас же участие ниже 40 процентов становится правилом; даже в выборах парламента участвует не более половины населения, обладающего правом голоса... Из 6,8 млн населения страны приблизительно 4,5 млн имеет право голоса и избирательное право (за исключением иностранцев, несовершеннолетних молодежи и т. д.). Участие в голосовании 40 процентов населения означает, что только 13 процентов, или 20 процентов голосующих, принимают политические решения»¹⁹¹.

Подобное положение дел авторы объясняют ростом благосостояния людей и отсутствием острых кризисов. В такой ситуации граждане склонны организовываться личной сферой, в то время как различные политические проблемы отступают на второй план. Приводится, однако, и иная причина — утрата политическими партиями своего былого значения. Партии не в состоянии должным образом ориентировать избирателя в политической сфере. В современной Швейцарии «количество подлежащих голосованию деловых проблем и мероприятий федерации, кантона или общины, равно как и сложность проблем политический, из-за которых граждане, имеющие право голоса, призываются к урнам, сильно возросли... В современном промышленном обществе часто только специалисты в состоянии оценить значение и последствия принятых решений по обсуждаемой проблеме. Поэтому избиратель спрашивает себя: а какую ценность имеет его личное участие в голосовании?»¹⁹²

Существует и проблема подверженности представительных органов, которые, собственно, и составляют институциональную основу современной демократии, олигархическим тенденциям. Причем данные тенденции во многом определяются «биологическими ограничениями, действующими в отношении всех людей: никто не в состоянии слушать и понимать более одного выступающего в одно и то же время»¹⁹³. На практике это означает, что деятельность едва ли не любого собрания обычно зависит от прерогатив руководства в составлении повестки дня, записи выступающих, ведения заседаний. По мере увеличения числа членов такого собрания организованное обсуждение тех или иных проблем, в рамках которого был бы слышен голос рядового члена собрания, становится все более затруднительным. Показатель-

¹⁹¹ Пособие по демократии. Функционирование демократического государства на примере Швейцарии. М., 1994. С. 33.

¹⁹² Там же. С. 34.

¹⁹³ Остром В. Указ. соч. С. 60.

но, что в британской палате общин «дебаты проходят в основном между лицами, занимающими руководящие позиции в двух крупнейших партиях», а рядовые парламентарии при этом «составляют группы поддержки, подбадривая выступающих». Правила же, дающие каждому члену палаты представителей США возможность участвовать в дебатах лишь в течение установленного числа минут, «означают, что согласованные и последовательные дебаты в ней едва ли возможны»¹⁹⁴.

Неоднозначную оценку зачастую получает и роль местного самоуправления в современном государстве. Становление и развитие «государства всеобщего благосостояния», резко расширение набора предоставляемых гражданам услуг оказало двойственное влияние на функционирование данного демократического института. С одной стороны, повысилась роль местных органов в предоставлении услуг населению, в реализации правительственной политики на местах, что, в свою очередь, стимулировало заинтересованность государства в эффективности местного самоуправления. С другой стороны, усилились централизация налоговой системы, контроль центра за деятельностью местного самоуправления. Доходы местных органов чаще всего недостаточны для покрытия их расходов. Не случайно французский исследователь И. Мени отмечает, что «за некоторыми исключениями местная автономия в области финансов является иллюзией в современном мире»¹⁹⁵.

В странах современного мира, таким образом, наблюдается противоречие между шедрой конституционно-правовой риторикой относительно местной автономии и демократического управления, порождающей немалые ожидания со стороны населения, и скудностью реальных ресурсов местных властей, далеко не всегда способных удовлетворить эти ожидания. Поскольку расходы местных органов не соответствуют их реальным финансовым возможностям, наблюдается своеобразный «вертикальный дисбаланс»¹⁹⁶, т. е. создается ситуация, когда успех деятельности местных властей зависит не столько от них самих, сколько от размера получаемых от центра субсидий. Вель государству «достаточно отказать в выделении необходимых средств, чтобы помешать управленческому подразделению на местах эффективно осуществлять свою деятельность»¹⁹⁷. В данном отношении показательно сравнение положения французских департаментов и коммун с той ситуацией, в которой бы «оказался индивид, теоретически совершеннолетний и обладающий правоспособностью

¹⁹⁴ Остром В. Указ. соч. С. 60.

¹⁹⁵ Meny U. Government and Politics in Western Europe. Oxford, 1993. P. 297.

¹⁹⁶ Bird R. Intergovernmental Finance and Local Taxation in Developing Countries // Public Administration and Development. Chichester, 1990. V. 10, No 3. P. 278.

¹⁹⁷ Брэдбан Г. Указ. соч. С. 96.

и деспотизмом, но который может существовать лишь благодаря материальной помощи родителей»¹⁹⁸.

Резкая активизация роли государства в области местных финансов в итоге «привела к полному коллапсу традиционного баланса между государственным контролем и местной автономией в экономической сфере»¹⁹⁹, поставив местные органы в зависимое положение от центральных властей. Произошла, говоря словами английского исследователя Д.Е. Эшфорда, «национализация центральных правительством всей социальной политики»²⁰⁰, ранее отданной на откуп местным благотворительным и религиозным организациям.

Постепенно происходила и определенная переоценка традиционных ценностей местной автономии и муниципалитетных свобод. Главный акцент стал смещаться с вопросов свободы и невмешательства со стороны центральных властей в сторону иных, более заземленных ценностей, таких как рациональность, эффективность, экономия. Местное самоуправление рассматривалось уже не столько как общедемократическая цель, сколько как средство решения локальных проблем, реализации интересов местных сообществ, осуществления на местах общегосударственного политического курса. Местное самоуправление, таким образом, стало «больше элементом правовой риторики, чем реальности»²⁰¹. Управление посредством муниципальных органов практически перестало трактоваться как действительное местное самоуправление. Последнему же термину начало придаваться преимущественно прикладное значение, и под местным самоуправлением стали понимать лишь некое политико-правовое качество местных учреждений.

В результате усиления правового регулирования, обязывающего местные власти решать конкретные вопросы, а в ряде случаев и предписывающего способы решения этих вопросов, муниципальные органы все больше интегрируются в государственный механизм. Многие prerogatives местных властей из их прав превратились, по существу, в их обязанности, выполняемые под контролем центральных органов. Не случайно германский исследователь Р. Граверт, характеризуя современные реалии, отмечает, что «чем полнее вписываются местные территориальные единицы в осуществление конституционно-правовых принципов социальной государственности, тем больше они вынуждены абстрагироваться от местных особенностей и следовать единым для всей

страны принципам государственной политики»²⁰². Р. Граверт убежден, что в современной Германии (как и в других странах) судьба местных органов во многом зависит от поддержки со стороны государства. Неразрывно связанные с налоговой и финансовой государственной системой, «они скорее являются частью единого целого, чем независимыми территориальными единицами, и возможность что-либо предпринять на местном уровне больше зависит от общей ситуации в государстве, чем от специфических местных обстоятельств»²⁰³.

Практика современной демократии показывает, что она так и не смогла решить проблем отсталости, бедности, коррупции в развивающихся странах, а в западных государствах — остановить распад социальных связей и углубляющиеся социальное расхождение общества, нарастающий индивидуализм, политическое отчуждение. Основой либеральной демократии традиционно являлись представительная демократия, государство всеобщего благосостояния, а также средний класс, служивший ее опорой. Но в современном мире «представительная демократия все больше становится дорогостоящим ритуалом, государство отдает все больше сфер социального обеспечения на откуп частным компаниям, а средний класс расколот на «новых богатых» и «новых бедных», лишая демократию социальной базы»²⁰⁴.

Даже применительно к странам западной демократии зарубежные исследователи отмечают «углубляющуюся пропасть между теми, кто несет ответственность за принятие решений, и рядовыми гражданами, являющимися источником их легитимности»²⁰⁵. По мнению И. Мени, данный процесс происходит на фоне все большего разрыва между «формально все еще действующими механизмами классической демократии и реальным механизмом современных политических систем»²⁰⁶. Реализация решений, принимаемых избранными на рода, зачастую превращается в сложный и запутанный процесс, в котором во всей «красе» проявляет себя бюрократия, ибо расширение функций и задач современного государства в должной мере не сопровождается так называемой «административной демократией».

Теневой стороной современной демократии, призванной содействовать расширению влияния граждан на деятельность государственных органов, явля-

²⁰² Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Государство и право. М., 1992. № 10. С. 107.

²⁰³ Там же. С. 99.

²⁰⁴ Ковлер А. И. Указ. соч. С. 90.

²⁰⁵ Мэну У. Ор. cit. P. 376.

²⁰⁶ Ibid.

¹⁹⁸ Ведець Ж. Указ. соч. С. 393.

¹⁹⁹ The Local Fiscal Crisis in Western Europe: Myths and Realities. L., 1981. P. 128.

²⁰⁰ Ashford D. E. British Dogmatism and French Pragmatism: Centre-Local Policymaking in the Welfare State. L., 1982. P. 121.

²⁰¹ The Role of the Constitution in a Changing Society. Oslo, 1991. P. 46.

ется возникновение такого недемократического процесса, как «торг между политической и бюрократической элитами»²⁰⁷. Подобное в принципе и должно происходить, но только в установленных демократическими институтами и процедурами рамках. Поскольку, однако, такие рамки порой не совсем четко очерчены, а участие народа в управлении и контроль за правительством не всегда действительны, политическая и бюрократическая элиты получают широкие возможности действовать по своему усмотрению.

Как свидетельствует зарубежный опыт, проблема современной демократии состоит прежде всего в необходимости переосмысления традиционных либеральных принципов с позиций сетоидышнего дня, с точки зрения обеспечения эффективности государства, демократической политики, поддержания определенного баланса между политической и социальной демократией. При этом неизбежным остается тезис о преимуществе демократии перед авторитаризмом и тоталитаризмом. Именно демократические страны в современном мире являются наиболее процветающими. В них действует рыночная экономика, а образование способствует научно-техническому прогрессу и экономическому подъему. Кроме того, в демократических странах «строже соблюдаются закон, суды более независимы, имущественные права лучше защищены, договорные обязательства выполняются неукоснительно, вмешательство в экономический процесс со стороны правительства или политиков, которые действовали бы по своему произволу, маловероятны»²⁰⁸.

Правда, тесная связь между демократией и рыночным капитализмом «выявляет некий парадокс: рыночно-капиталистическая экономика неизбежно порождает неравенство в доступе граждан к политическим ресурсам»²⁰⁹. Экономическое неравенство граждан в итоге приводит к неравенству политическому, поскольку отдельные граждане приобретают большее влияние на решения, действия и политический курс правительства. Это определяет некую напряженность между демократией и рыночной экономикой, притом что именно рыночная экономика и обычно свойственный ей экономический рост создают благоприятные условия для развития демократических институтов.

На основании зарубежного опыта можно быть слепан вывод о том, что развитие системы демократических институтов вполне по силам Российской Федерации, тем более что в Конституции 1993 года (при всех ее недостатках) заложены значительный демократический потенциал. Для этого необходимо не только формальное провозглашение, но и действенная реализация прав и свобод граждан, укрепление механизмов их судебной защиты; институционализация

²⁰⁷ Давь Р. Указ. соч. С. 112.

²⁰⁸ Там же. С. 61.

²⁰⁹ Там же. С. 152.

партнерских отношений между гражданами и государством и дебюрократизация всей общественной и политической жизни; обучение граждан идеям демократии и превращение их в полноправный субъект политических отношений; создание действенных механизмов ответственности выборных должностных лиц перед населением.

ГЛАВА 9. НАРОДОВАЛАСТИЕ В ЭПОХУ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

9.1. Народовластие в контексте духовного опыта российского зарубежья

Термин «народовластие» имеет много значений и может выполнять различные функции. В самом нейтральном смысле слово «народовластие» является просто синонимом термина «демократия». В этом значении народовластие разделяет все панетипики или, напротив, инвективы, так или иначе ассоциируемые с демократией. Мыслители русского зарубежья в силу неоднозначности демократических экспериментов в добольшевистской России были склонны ставить под сомнение *глобальное* значение демократии. Так, яркий представитель «философии неравенства» Н.А. Бердяев, по определению не приемлющий демократию, буквально пишет следующее: «Признание народной воли верховным началом общественной жизни может быть лишь поклоном формальному, бессодержательному началу, лишь обоготворением человеческого произвола. Не то важно, чего хочет человек, а то, чтобы было то, чего он хочет. *Хочу, чтобы было то, чего захочу*. Вот предельная формула *демократии, народовластия* (курсив мой. — С.К.)»²¹⁰. Несмотря на внешний блеск, бердяевская инвектива против демократии — народовластия не столь неуязвима, как кажется.

Наше первое принципиальное возражение связано с тем, что формальный, или процедурный, аспект демократии, который демонизируется нашим философом, в глазах любого юриста является неоспоримым преимуществом демократии по сравнению с любыми другими режимами. Здесь Н.А. Бердяев допускает сразу две неточности. Первая из них заключается в том, что он «улучшает» демократию в отсутствии «позитивной онтологии», т. е. какой бы то ни было содержательной программы улучшения качества жизни людей и т. п. На это можно возразить, что принцип равенства вполне допускает свою качественную конкретизацию, а именно как принцип равенства *человеческого достоинства*. Демократический режим, если он не фальсифицирован правящей элитой (об этом подробнее ниже), *имманентно* включает в себя задачу приобщения *большинства* граждан к особой системе социальных отношений.

²¹⁰ Бердяев Н. Философия неравенства. М.: ИМА-пресс, 1990. С. 159.

В этой демократической системе человеческое достоинство едино для всех и неделимо. Например, его не может быть больше всего у Президента России или Патриарха всея Руси и меньше всего у привокальной проститутки. Другое дело, что многие люди фатально отождествляют человеческое достоинство с внешними атрибутами своего социального статуса. Иные же вообще не догадываются о том, что многие их беды происходят от неумения идентифицировать и отстаивать достоинство человека, прежде всего внутри себя.

Вторая неточность Н.А. Бердяева обусловлена серьезной логической ошибкой. Так, по непонятным причинам он сначала молчаливо отождествляет принцип «народной воли» и принцип *procedury* и затем, отрицая первый, вынужден отказаться и от второго. В результате философ неравенства приходит к антиправовому решению, т. е. к молчаливому «оботворению человеческого произвола», что он как раз и вменяет в вину всем демократам.

Второе принципиальное возражение вызывает бердяевский стиль построения текста в виде совокупности дискуссионных аналогий. Например, в одной-единственной фразе Н.А. Бердяев сводит демократию к волюнтаризму, а волюнтаризм — к крайнему индивидуализму («хочу, чтобы было то, чего захочу»). На это можно возразить, что воля отдельного индивида в рамках демократии отнюдь не столь репрезентативна, как хочет показать философ неравенства. Народовластие, или — в бердяевской терминологии — верховенство «народной воли», может быть конкретизировано лишь как принцип большинства. Однако социологический закон гласит, что большинство может достигаться лишь по определенному минимуму вопросов, выше этого минимума большинство неизбежно распадается на соперничающие группы.

Таким образом, демократический консенсус (мы не берем пока в расчет возможность его фальсификации) предполагает определенный баланс *заранее* компромиссных решений между различными социальными группами. Иначе говоря, в рамках демократии индивид, как это ни парадоксально, выступает прежде всего как носитель определенных корпоративных интересов, как представитель меньшинства, который при определенных условиях согласен стать также и представителем воли большинства. Индивидуальная воля здесь изначально редуцирована до корпоративной воли²⁰, точнее, до ее статистической фикции. В этой перспективе так называемое большинство предстает как заткья конфедерация различных меньшинств.

Теперь мы можем по достоинству оценить диалектику принципа большинства: в той части, в которой консенсус большинства невозможен или нецелесообразен, принцип большинства как бы переходит в «спящий режим». За рамками минимального консенсуса большинство существует лишь потенциально и неизбежно предстает как «конфедерация меньшинств», отстаивающих свои корпоративные интересы, не подлежащие политическому торгу.

Так, отдельно взятый российский пенсионер как представитель большинства в принципе согласен голосовать за программу экономического роста России. Но этот же пенсионер будет голосовать против любой такой программы, если в ней недостаточно учтены интересы пенсионеров как социальной группы. Если таких пенсионеров достаточно много, то данная программа не наберет должного количества голосов, т. е. не станет программой, поддержанной большинством населения. В этом отчасти своем смысле, а именно когда принцип большинства наталкивается на границы своего применения, демократия защищает индивидов уже не в качестве носителей весьма абстрактной воли большинства, а в качестве представителей более конкретных корпоративных интересов. Другими словами, демократический режим поддерживает возможность индивида идентифицировать себя с той или иной социальной группой и защищать интересы этой группы против интересов любых других социальных групп. Как видим, философия неравенства не обязательно должна быть бердяевской. Она вполне может развиваться и на демократической основе.

Более взвешенным, чем Н.А. Бердяев, критиком *формальной* демократии был последний российский гегельянец и политический писатель И.А. Ильин. Будучи монархистом и консерватором, И.А. Ильин по возможности избегал термина «народовластие» и предпочитал ему термин «народоправство», введенный в научный оборот еще в XIX веке, вероятно, историком Костомаровым. И.А. Ильин отрицал возможность самоовлащегося народовластия, но не отрицал возможности участия народа в государственном управлении: «Участье народа в осуществлении верховной власти может быть организовано так, что *всякий взрослый гражданин* имеет право *лично* участвовать в народном собрании; такой порядок называется *непосредственным народоправством* и возможен только в очень маленьких государствах. В огромном большинстве современных государств народ осуществляет свое участие через *выборных представителей*, *депутатов*, и такой порядок называется народным представительством (курсив везде И.А. Ильина. — С.К.)»²¹¹.

Как видим, в исходных тезисах И.А. Ильина о демократии нет ничего оригинального. Более того, он практически воспроизводит известную мысль Аристотеля о том, что наилучшей формой или типом государственного устройства следует признавать *смешение* различных форм: «Понятно, что республика может иметь характер не только демократический, но и аристократический и олигархический; и точно так же конституционная монархия может иметь не только аристократический и олигархический, но и демократический характер»²¹². Аристотелевская идея смешанного управления является центральной

²¹¹ Ильин И.А. О воспитании национальной элиты. М.: Жизнь и мысль, 2001. С. 158.

²¹² Там же. С. 159.

для И. А. Ильина. Соответственно, по аналогии с политическими взглядами Аристотеля, в основе ильинской теории смешанного публично-правового управления лежит принцип аристократии. Однако идея аристократии логически неотделима от идеи государства. По мнению Ильина, именно понятие «государства» представляет собой основное диалектическое противоречие публично-правовой жизни. «Проблема сводится к тому, что в *идее* государство есть *корпорация*, а в действительности оно является *учреждением*. Проблема разрешается через сочетание учреждения с корпорацией, однако при соблюдении *аристократической* природы государства».²¹³ В этом фрагменте И. А. Ильин стремится соединить теорию Аристотеля с некоторыми базовыми понятиями немецкой теории государственного и административного права.

«*Корпорация* (например, кооператив) состоит из *активных, полномочных и равноправных* деятелей. Они объединяются в единую организацию *по своей свободной воле*: хотят — входят в нее, не хотят — выходят из нее. Они имеют общий интерес и волены признать его или отвергнуть... Кооперация... строится *снизу вверх* [...] «Все через народ» — идеал формальной демократии (и корпорации. — С. К.)... Напротив, *жизнь учреждения* (например, больница, гимназии) строится не снизу, а сверху... Люди, заинтересованные в жизни этого учреждения, *получают* от него благо и пользу, но не *формируют* сами ни своего общего интереса, ни своей общей цели. Они не имеют и полномочия действовать от лица учреждения... Учреждение само решает, «принимает» оно их или нет; и если «принимает», на каких условиях и доколе... Следовательно, но, учреждение строится *по принципу опеки* над заинтересованными лицами».²¹⁴

В контексте своей диалектической теории государства Ильин определяет демократию как «*государственный строй*, при котором *власть организована по принципу корпоративного самоуправления*».²¹⁵ Фактически Ильин развивает теорию *функциональной, или инструментальной, демократии*. «Демократия ценна и допустима лишь постольку, поскольку она создает *аристократическое* осуществление государственной цели, т. е. служит *общему* делу *власти, права и духа*».²¹⁶ При этом Ильин готов рассматривать демократию лишь как один из возможных инструментов, посредством которых государство, исторически возникшее как учреждение, постепенно приближается к своей идеальной цели, т. е. приобретает черты государства-корпорации.

²¹³ Ильин И. А. Указ. соч. С. 252.

²¹⁴ Там же. С. 295.

²¹⁵ Там же. С. 262.

²¹⁶ Там же. С. 263.

Политической концепции И. А. Ильина нельзя отказать в логической стройности, ясности и определенной убедительности. Однако данная концепция основана на весьма дискуссионных аксиомах. К сожалению, Ильин не раскрывает смысла таких «базальных» терминов, как «политическая власть», «народ» и т. п. Более того, он склонен к мифологизации устоявшихся терминов и к созданию весьма туманных словосочетаний (например, «злая государственная власть», «духовно-государственный авторитет», «репиднозно-убедительная власть» и т. п.).

На наш взгляд, вся теория И. А. Ильина о государстве стоит или падает в зависимости от того, разделяем мы его интуитивное представление о природе политической власти, ее основных субъектах, методах или нет. Будучи консерваторм и монархистом, И. А. Ильин в основу своей концепции положил весьма узкое представление о власти. Если реконструировать прозрачные ильинские интуиции о природе властеотношений, то мы получим цепую сеть логических редукций. Так, «власть» Ильин понимает как «силу давления, или принуждения». С этим трудно не согласиться. Однако такую «власть» Ильин практически везде отождествляет с *государственной* властью. С этим также — хотя и с оговорками — можно согласиться, если бы наш автор не сводил государственную власть к «власти истбипшмента», т. е. к *официальной* государственной власти. Наконец, официально государственную власть Ильин практически везде сводит к «*праваительственной* власти».

Как видим, теория Ильина не вмещает в себя такие существенные проблемы, как «*власть оппозиции*», не говоря уже о *криминальной* тенденции *всякой* власти (об этой опасности говорил еще блаженный Августин). Гораздо более существенный изъян ильинской теории заключается в том, что она фактически игнорирует *восходящую* динамику власти, поскольку власть — это не только давление сверху, это всегда также и давление *снизу*. Ильин не готов признать, что только народные массы являются коллективным носителем *восходящей* динамики властных отношений (об этом подробнее ниже).

Даже «*выделение кверху*» правящей элиты, или так называемой *национальной аристократии*, в рамках теории Ильина выглядит как процесс, *инициированный* сверху, как процесс и одновременно результат целенаправленного «*выдавливания* из народной массы» новых управленцев. При этом аристократы «*наверху*» должны «*разомкнуться*» и выступить в свои ряды новых представителей правящей элиты. Каким конкретно образом должен проходить процесс «*выделения кверху*» лучших людей «из народа» и какова процедура «*размыкания*» рядов тех, кто уже *наверху*, И. А. Ильин никак не объясняет. Однако, будучи не только философом, но и правоведом, он мог бы предложить определенные схемы на этот счет и тем самым снять хотя бы эти вопросы.

Наиболее глубокою концепцию народовластия, на наш взгляд, предложили евразийцы, и прежде всего Николай Николаевич Алексеев. Слегает отметить, что концепция народовластия евразийцев представляет собой casus specialis евразийской теории государства. Особая ценность евразийской концепции для современной России заключается в том, что она построена на беспристрастном анализе *советского* опыта демократии. Другими словами, евразийцы анализируют такое народовластие, опыт которого уже имеет Россия, а не абстрактную схему прозападной демократии, которая, по мнению наших западников, когда-нибудь должна обрести легитимацию в нашем Отечестве.

При создании концепции евразийского государства Н.Н. Алексеев применяет сразу несколько методов: исторический, междисциплинарный, социологический и особенно сравнительный. Евразийцы в отличие от Н.А. Бердяева не отрицают самого принципа демократии. Так, Н.Н. Алексеев утверждает: «*Демократия* бесспорно лучше аристократии и абсолютной монархии в том смысле, что она отрицает личный режим и создает условия для оценки правящих по признакам чисто *объективным*... Демократические власти должны завоевать себе симпатию борьбой и работой»²¹⁷.

Однако евразийцы отрицают универсальную значимость *западной* модели демократии. Более того, по многим параметрам эта модель представляется им весьма порочной, хотя и небезопасной в исследовательских целях. Вообще, для аналитической манеры Н.Н. Алексеева характерно систематическое приращение так называемой бритвы Оккама, то есть последовательное устранение всяких «избыточных сущностей», или *излишеств*, западной демократии. Полюбая методология объясняет как успехи, так и недолеты евразийской концепции народовластия.

Рассмотрим сначала то наследие западной демократии, от которого евразийцы отказываются. Прежде всего, евразийцы отказываются от принципа политической конкуренции. Соответственно в евразийской концепции нет места для идеи летальной оппозиции и признания важности парламента как фoрyма для подготовки важнейших решений публичной власти. Особенно критикуется функция парламента как инструмента межпартийного компромисса. Н.Н. Алексеев вообще весьма негативно оценивает роль политических партий в жизни западных государств и в принципе отрицает ценность многопартийной системы. «Мы хотим... заменить искусственно — анархический порядок представительства отдельных лиц и партий органическим порядком представительства потребностей, знаний и идей. Поэтому нам не нужна политическая партия, как она нужна демократии западного стиля»²¹⁸.

²¹⁷ Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М.: Аграф, 2000. С. 355–356.

²¹⁸ Там же. С. 180.

Можно утверждать, что схемы западной демократии и западного парламентаризма вообще служат для евразийцев как бы отрицательным масштабом народовластия в России и для России: «Режим партий взамен естественной организации праждан дает организацию чисто искусственную, построенную не на действительных социально-экономических интересах и потребностях, но на «принятии программ». Партийные программы строятся обыкновенно по принципу: «Кто больше пообещает». Вот на таких посулах и покоится организация «верховного органа» современных демократий. Людей объединяют неосознательные обещания, пробужденная ими жадность, надежды в будущем поживиться и получить побольше, и немудрено, что при этом политическая жизнь лишена злововья и чистоты. В противоположность всему указанному *советская система* (курсив мой. — С.К.), по крайней мере, в принципе своем, покоится на представительстве чисто реальных и профессиональных интересов, группирующихся около «советов» как основных ячеек республики»²¹⁹.

Выступая против многопартийности, евразийцы признавали плюрализм профессиональных и территориальных корпораций, а также различных объединений по интересам. В евразийской перспективе невозможны не только партии *конъюнктурного* характера, возникающие для обеспечения победы на предстоящих всеобщих выборах, но и традиционные *идеологические* партии, представляющие интересы «коммунистов», «либералов», «националистов» и т. п. В то же время в контексте евразийства вполне можно представить такие общественные организации, как специализированные профсоюзы трудящихся, союз пенсионеров, лигу защитников русского языка, ассоциацию фермеров, союз вузовских и научных работников и т. п.

Какова же роль «органического представительства потребностей, знаний и идей» в демократическом государстве евразийцев, т. е. в государстве подлинного народовластия? В отличие от политических партий западного образца указанные объединения не могут принимать непосредственного участия в законотворческом процессе. Однако Н.Н. Алексеев фактически признает, что в демократическом государстве должна быть система органов, обладающих исключительной законодательной компетенцией. Другими словами, в демократическом государстве должна быть система, аналогичная иерархии центральных исполнительных комитетов, выполняющих в советском государстве «роль парламентов»²²⁰. Хотя Н.Н. Алексеев специально не рассматривает данный вопрос, можно предположить, что «демократические ЦИК» будут законодательствовать на основе экспертных оценок или даже квазизаконопроектов соответствующих профессиональных, персональных или территориальных корпораций.

²¹⁹ Алексеев Н.Н. Указ. соч. С. 351–352.

²²⁰ Там же. С. 341.

К достоинствам советской системы управления Н.Н. Алексеев, во-первых, относит сильную власть. При этом он отождествляет власть с *исполнительной* властью, которая при системе Советов не связана рогатками народного представительства в духе парламентарных режимов Запада. Сила советской власти, по мнению Н.Н. Алексеева, в значительной степени объясняется тем, что теоретики Советского государства отказались от модели разделения власти и даже от распределения, или специализации, функций. Хотя впоследствии центральные исполнительные комитеты стали выполнять функцию законодательных органов, виду однопартийного режима они не могли стать форумом межпартийной борьбы в духе западных парламентов. Стабильность и внутренняя непротиворечивость советской системы являлась следствием того, что советская власть была организована по «принципу матрешки», так как вместо принципа *специализации* функций в основе советской системы лежал принцип *замещения*.

Другими словами, Советы всех уровней обладали идентичными полномочиями в соответствии с советской разнородностью принципа субсидиарности. Это означало, что «каждый нижестоящий орган вполне должен замещать в промежуток между сессиями каждый вышестоящий орган»²²¹. В принципе евразийцы согласны с верховенством принципа замещения, но считают необходимым его несколько ослабить, а именно: «нижестоящий орган может заступать вышестоящий во всех вопросах, за исключением тех, которые исключительно входят в компетенцию вышестоящего органа»²²².

Вторым достоинством советской системы является сам характер народного представительства. Так, «советская система за отправную точку берет не отвлеченного голосующего индивидума, а известную социально-экономическую единицу — деревню, волость, фабрику — с ее первичным государственным органом — советом депутатов. Советское государство есть не совокупность граждан — атомов, а совокупность советов»²²³. С этим достоинством органично связана такая особенность советской системы, как *многоступенчатые* выборы. По мнению евразийцев, многоступенчатые выборы хорошо приспособлены для отбора наиболее способных и лучших управленцев. «По принципу своему такая система имеет в виду постепенно провести на государственные верхи истинно деловых людей с государственных низов»²²⁴. Таким образом, советская система представляет собой режим опосредованной

²²¹ Алексеев Н.Н. Указ. соч. С. 340.

²²² Там же. С. 341.

²²³ Там же. С. 351.

²²⁴ Там же. С. 353.

демократии, которая, по мнению Н.Н. Алексеева, вполне соответствует духу русского народа.

Вместе с тем советская система при большевиках изобилует существенными противоречиями, искажениями и недостатками. Фундаментальное противоречие, по мнению Н.Н. Алексеева, заключается в том, что в основе Советского государства лежат два несовместимых принципа. «Это — принцип пролетарской демократии и принцип пролетарской диктатуры»²²⁵. Народовластие при таком совмещении оказывается в проигрыше, так как «пролетариат призван вести народ туда, куда сам он не может или не хочет идти»²²⁶.

По не вполне понятным причинам евразийцы не анализируют еще одно фундаментальное противоречие советской системы, а именно вопиющее несоответствие между теорией советской системы и ее практикой. В свете марксистской догмы о единстве теории и практики это несоответствие не может не бросаться в глаза. Так, согласно замыслу (первоначальному) В.И. Ленина система Советов в итоге должна была привести к ликвидации профессиональных политиков «как класса». Власть народа (в теории) должна быть обеспечена тем, что в тенденции каждый гражданин Советской республики через многоступенчатую систему Советов рано или поздно вовлекается в государственное управление в качестве *реального* носителя властеотношений. На наш взгляд, именно в этом ключе следует понимать часто цитируемый ленинский тезис «о кухне», которая будет править государством.

Такова теория, но практика Советской республики оказалась совсем иной. Уже упомянутый принцип пролетарской диктатуры весьма быстро выродился в принцип партийной олигархии, что на практике стало означать власть партийной номенклатуры, а впоследствии просто власть назначенцев «товарища Сталина». Другими словами, однопартийный режим, столь милый сердцу евразийцев, фактически подмял под себя и в итоге дискредитировал сам принцип Советской республики. Тезис евразийцев о замене узкоидеологической партии большевиков истинно всенародным евразийским авангардом, который-де будет представлять только духовно-нравственную «идеократию» демократического государства, представляется весьма дискуссионным. Особенно дискуссионно заверение в том, что «евразийский авангард» не будет вмешиваться в работу официальных органов государственной власти. В свете установленного Н.Н. Алексеевым факта, что все известные нам исторические государства были олигархиями, такая иллюзия не вызывает сомнений.

²²⁵ Алексеев Н.Н. Указ. соч. С. 32.

²²⁶ Там же. С. 323.

9.2. Народовластие как термин и как объективная реальность

Как мы видели, слово «народовластие» имеет досоветское происхождение. Однако в Советском Союзе была предпринята попытка придать этому слову по преимуществу идеологическое звучание. Другими словами, особенно в эпоху так называемого развитого социализма «народовластие» стало своеобразным словом-символом, которое презюмировало принципиальное превосходство коммунистической формации над всеми предыдущими. Вместе с тем термин «народовластие» советские ученые иногда применяли «по-бердяевски», т. е. просто как синоним термина «демократия». Последнюю советские ученые обычно понимали ограничительно, а именно как *античную* и особенно как *буржуазную* демократию. Среди отечественных исследователей одним из первых обратил внимание на этот парадокс профессор А. И. Ковлер²⁷⁷.

Интересно, что в бышем Советском Союзе слово «народовластие» мирно уживалось с такой политической категорией, как «народная демократия». Эта скрытая тавтология, как известно, применялась в качестве общей «визитной карточки» для политических режимов в бывших социалистических странах Центральной и Восточной Европы. Что касается слова «народовластие», то первоначально — в отгличие от костомаровского понятия «народоуправство» — оно не имело никакой национальной или территориальной привязки, но постепенно стало приобретать в СССР своеобразный футуристический подтекст. Народовластие должно было стать термином, объясняющим ныне живущим поколениям прирочу будущего коммунистического самоуправления. Другими словами, футуристический аспект народовластия указывал на особый режим эпохи отмирания государства. Согласно коммунистической утопии этот режим должен был укрепиться по мере успешного строительства коммунистического общества.

Здесь необходимо помнить о том, что в контексте так называемого научно-коммунизма речь идет об отмирании *социалистического* государства. Ниже мы будем рассматривать проблематику *некоммунистического* народовластия в современную эпоху. Визитной карточкой нынешней эпохи является слово «глобализация». Оно означает прежде всего утверждение стандартов Западной, или — в современной терминологии — Северной, цивилизации в качестве общих критериев социально-экономических и политических отношений во всем мире. Важной коннотацией термина «глобализация» является представление о «сумерках» национального государства вообще. Другими словами, если верить идеологии глобализации, то мы живем в эпоху отмирания *национального*, или — что то же — классического, *буржуазного* государства. Отсюда именно в нашу эпоху проблема народовластия приобретает особый смысл.

²⁷⁷ См.: Ковлер А. И. Исторические формы демократии. М.: Наука. 1990.

Околонаучное происхождение слова «народовластие» делает его уязвимым для всевозможных контаминаций и легко доступным для «мезальянсов» с практически любыми идеологиями и утопиями. Отсюда возникает опасная полнсемия слова «народовластие», неприемлемая для научного термина. Так, каждая идеология, претендующая на «народовластность», вкладывает в слово «народ» собственное содержание. В контексте либерализма, или — что то же — либерального индивидуализма, «народ» — это прежде всего сообщество добропорядочных и законопослушных налогоплательщиков. Для анархиста в духе П.-Ж. Прудона «народ» — это федерация самостоятельных профессиональных сообществ, которые в принципе не нуждаются в «услугах» государственной бюрократии. В рамках классического социализма «народ» — это прежде всего пролетариат, учредивший и поддерживающий государство рабочего контроля, учета и распределения социальных благ. Для последователей индивидуальной отчужденности и фратернтарности посредством тотальной вовлеченности в разнообразные социальные роли и функции. Для фашиста «народ» — это просто этнополитическая категория, которая должна обслуживать политические мифы о «расовом превосходстве», «нации без пространств» и т. п.

Нетрудно заметить, что партийные идеологии, которые оказывают влияние на объем и содержание слова «народовластие», сами подчиняются идеологиям более высокого (мировоззренческого) порядка. Так, коммунизм и фашизм можно рассматривать в контексте авторитаризма и тоталитаризма, либерализм — в контексте демократии и индивидуализма, социализм и отчасти анархизм — в контексте той же демократии и коллективизма.

Несмотря на отчасти идеологическое происхождение слова «народовластие», мы полагаем, что с момента появления человеческого общества всегда существовала некая объективная реальность, которая вполне вмещается в объем понятия «народовластие». В этом смысле — хотя этот тезис может показаться парадоксальным — народовластие как более широкое по объему понятие не вмещается в демократическую парадигму власти, если только мы не намерены отождествлять народовластие с так называемой прямой демократией. Дело в том, что народовластие (объективное) существует при любом режиме, даже в условиях тоталитаризма (ниже мы постараемся это доказать на конкретных примерах). Под народовластием мы будем понимать *совокупность форм жизнедеятельности* большинства населения, *когда* выполняющих политическую роль посредством распространения и утверждения *объективно принудительных* социальных стандартов. Речь идет о таких стандартах, которые обязан учитывать любой профессиональный политик или администратор, если он желает войти во власть и сохранить ее.

Итак, в отличие от демократии объективное народовластие, во-первых, *модно* (всеохватно) по своей природе и часто *момантирно* по способу действия. Оно устанавливает такие социальные правила, в том числе и стандарты «политической игры», которые не может игнорировать ни один участник социальных отношений. Строго говоря, *объективное* народовластие слабо ориентировано на стандарты каких-либо меньшинств в отличие от современной демократии. В лучшем случае оно игнорирует эти фратментарные стандарты, а в худшем — преодолевает их и делает невозможным их осуществление.

Во-вторых, объективное народовластие *перформативно*, т. е. совпадает с процессом своего функционирования и поэтому не имеет внешне заданных целей. Другими словами, цели и методы народовластия совпадают, так как одельный носитель «народной власти» никогда не является ее творцом и, к сожалению, очень редко является ее сознательным носителем. В строгом смысле, субъектом народной власти является исторически определенное социкультурное сообщество в единстве прежде живших и ныне живущих поколений.

Индивидуальным носителям *такой* власти в отличие от профессиональных политиков нет нужды разрабатывать политическую и частную сферы жизни. Одельный носитель народной власти осуществляет ее автоматически, своим способом своей жизнедеятельности. Обычно это происходит на уровне так называемой народной психологии, т. е. без вмешательства сознательной, рациональной деятельности со стороны индивида, выступающего подобным образом. Другими словами, индивид соучаствует в народовластии тем, как он живет и *что* он делает для того, чтобы жить (или выживать) дальше. Функционирование объективного народовластия можно пояснить на следующем примере.

Известно, что в системе управления многих государств Востока распространены *социальный институт* так называемых «подарков», который с точки зрения общественного мнения Запада является разновидностью взятки, т. е. является правонарушением, а вовсе не одним из социальных институтов. Отсюда следует, что борьба с коррупцией для правительств неевропейских государств не может сводиться лишь к вопросу *кадровой* политики. Эта борьба будет представлять собой титаническую задачу противобольшей объективному стандарту, который поддерживается образом жизни большинства населения.

В данном случае государственная политика должна будет преодолеть стандарты всеобщей терпимости, или «попустительства системы подарков», со стороны объективного народовластия. Ясно, что указанная задача становится просто невозможной в тех странах, где низшие администраторы, которые среди бюрократов обладают наиболее надежными знаниями о природе и формах объективного народовластия, могут выживать и, следовательно, функционировать только благодаря таким «подаркам».

В-третьих, тоталитарный и перформативный аспект народовластия конвергентны и взаимно усиливают друг друга. Более того, перформативный характер народовластия сам по себе оказывает *момантирный* эффект на все социальные отношения. Один из бывших министров рассказал автору этих строк следующую историю. Когда этот отставной министр был крупным чиновником в Западной Сибири, он долго не мог наладить систему обратной связи с представителями местных структур управления. Однажды он догадался, что проблема заключалась в его собственном нежелании «поддерживать разговор» в соответствии с известной народной традицией. После того как бывший министр доказал всем, что он «нормальный прыщящий человек», у него сразу же наладились партнерские отношения с местными руководителями. Более того, он стал получать дополнительную информацию, которая возможна только в *неформальной* обстановке. Этот пример ни в коей мере не преследует цель оправдать или осудить «пьяную традицию» России. Он просто показывает, как под давлением одной из форм народного образа жизни убежденный трезвенник был вынужден изменить собственным принципам для того, чтобы сохранить свою престижную и хорошо оплачиваемую должность.

Как первичная форма публичной власти, возникшая еще в эпоху потестарных («дополитических») сообществ, народовластие является объективной базой, фундаментом для любых форм государственной политики. Появление новых политических идеологий и партий, взлет популярности и бесславное падение отдельных политиков объясняются, на наш взгляд, либо умением, либо неспособностью соответствующих политиков идентифицировать потенциал объективного народовластия и довериться его инерционной мощи. Реальная мощь народовластия нередко проявляется с отрицательной стороны. Другими словами, объективное народовластие часто функционирует в *негативном* режиме, обычно посредством так называемой социальной апатии, когда большинство населения просто игнорирует чуждые для него стандарты и правила официальной власти. Механизмами негативного народовластия являются акты *воздержания* там, где для проведения официальной политики требуется активная позиция большинства, акты *имитации* сотрудничества с официальной властью там, где акты явного дистанцирования невозможны или нецелесообразны, и особенно акты нейтрализации и даже адаптации к народным стандартам враждебных для народа целей, задач и методов официальной политики.

На наш взгляд, многие реформы сверху (в том числе и многообещающая столыпинская реформа в царской России) были изначально обречены на провал тем, что они не учитывали инерционную мощь объективного народовластия, особенно в его негативном режиме. Негативное народовластие вообще можно считать самой грандиозной и трудноконтролируемой системой политического саботажа. По гениальному провидению А.С. Пушкина, если «народ

безмолвствует», то даже такому опытному политику, как Борис Годунов, невозможно долго удерживать персональную или корпоративную власть.

Отсюда вывод: любая реформа сверху должна быть вписана в прокрустово ложе тех форм жизнедеятельности, которые являются манифестацией «народного духа», т. е. поддерживаются большинством населения данного государства. Великие революционеры и диктаторы умели использовать инерционный потенциал негативного народовластия в своих целях, но только в краткосрочном плане. Так, призывы бойкотировать выборы или не платить налоги могут быть эффективными лишь в том случае, если такие призывы основаны на отрицательном отношении *большинства* населения к официальной власти и созвучны императивам негативного народовластия.

Негативное народовластие как система тотального политического саботажа часто использовалась восходящей политической элитой против истеблишмента. В этой связи хрестоматийна политика большевиков вплоть до октября 1917 года. Достаточно указать на политику Ленина и Троцкого в период Первой мировой войны, когда они выступали за поражение в этой войне царской России. Однако возможность злоупотреблений, и в частности использование негативного народовластия в целях тотальной деморализации, не является аргументом против негативного народовластия как такового. Само по себе негативное народовластие достаточно консервативно: оно просто выполняет заррадикальную или блокирующую функцию, препятствуя зарождению или распространению опасных социальных практик. В итоге негативное народовластие всегда обращается против диктаторов и ложной легитимности их режимов.

Вместе с тем нельзя забывать и о положительной стороне народовластия, о его *позитивном* режиме. Так, позитивное народовластие играло господствующую роль в жизнедеятельности потестарных (дополнительных) сообществ и до сих пор выполняет важную функцию в жизни муниципалитетов многих западных государств. Можно предположить, что объективное народовластие в жизнепоспособном сообществе функционирует посредством сочетания как алгоритмов негативного режима (в виде социокультурных запретов и созвучных им актов воздержания, имитации, нейтрализации и т. п.), так и алгоритмов позитивного режима (в виде социальной кооперации и соответствующих ей предписаний). Устойчивость структур *негативного* народовластия, на наш взгляд, является *базой* и *предпочтительной* для становления и развития структур *позитивного* народовластия.

Другими словами, если большинство простых людей в рамках одного и того же политического сообщества не разделяют единой системы запретов и воздержаний, то они не могут иметь не только основы, но и надежных мотивов для социальной кооперации. Следовательно, при становлении человеческого

общества негативное народовластие опережало развитие позитивного народовластия. В периоды дегрэдации общественных отношений в первую очередь исчезают механизмы позитивного народовластия. Негативный же режим обладает гораздо более продолжительной инерционной фазой. Разрушение механизмов негативного народовластия в рамках базовой системы запретов, на наш взгляд, может быть ускорено лишь направленными действиями порочных представителей официальной власти, что всегда приводит либо к временной аномии и анархии, либо к полной дегрэдации политического сообщества. Но после того как утрачивается энтузиазм официальных проводников антинародной политики, выявленные механизмы негативного народовластия относительно быстро восстанавливаются. В России такое восстановление — к сожалению, лишь временное — достаточно быстро осуществилось в процессе перехода от политики военного коммунизма к так называемой новой экономической политике.

Как и всякая объективная реальность, народовластие не вмешается в дуалистическую, или манихейскую, картину мира. Мы не можем однозначно занести народовластие ни по «ведомству добра», ни по «ведомству зла». Другими словами, природа и механизмы народовластия могут оказывать как сублимирующее, так и дегрადирующее влияние на все сферы социальных отношений. Безусловным плюсом объективного народовластия является его охранительный характер. Объективное народовластие, особенно в его негативном режиме, представляет собой последнюю питательную защиту *человеческого достояния*. Негативное народовластие — это мощный заррадикальный барьер, препятствующий наиболее дерзким и наименее дальновидным представителям господствующих классов ограничить сферу действия принципа человеческого достоинства рамками богатых кварталов более или менее благополучных городов.

Безусловными достоинствами обладает и позитивное народовластие. Здесь можно указать на так называемую эксплозирующую экономику, т. е. экономическую активность людей в режиме горизонтальной взаимности и самопомощи, которая активно поддерживает бедняка и тем самым помогает сохранить для себя и других бедняков социально-экономического партнера. *Такая* экономика возможна даже при враждебности со стороны истеблишмента и только благодаря существованию и функционированию механизмов позитивного народовластия.

С другой стороны, народовластие имеет такие базовые характеристики, которые всегда открыты для злоупотреблений и — как ни парадоксально — могут быть использованы против самого объективного народовластия. Некоторые базовые характеристики народовластия можно рассматривать и со знаком «плюс» и со знаком «минус». Мы уже говорили о том, что народовластие

представляет собой *totalitarianism* rat excellence, или *объективный тоталитаризм*, в котором бессмысленно искать каких-либо харизматических предстителей. Другими словами, народовластие — это тоталитаризм *без авторитаризма*, который функционирует сам по себе, без вождей и прочих приходящих и уходящих авторитетов. Указанный тоталитаризм народовластия условно можно рассматривать как плюс в том смысле, что народовластие никто и никогда не сможет «обезглавить».

Однако, с другой стороны, объективное безначалие, т. е. отсутствие лидерова, запрограммированных самой системой на защиту народовластия, является главной причиной появления политической организации общества, т. е. государства с характерным для него классом профессиональных политиков. Последние со временем узурпировали саму идею народовластия. В результате во всех современных государствах относительно ничтожное меньшинство привилегированных граждан в режиме ротации держит под контролем все остальное население. Впрочем, на стороне этого привилегированного меньшинства всегда действует социологический закон, на который одним из первых указал Гаттамо Моска: «В действительности господство организованного меньшинства, подчиняющегося единому импульту, над неорганизованным большинством является неизбежным... сто человек, действующих единообразно, сообща и с общим пониманием (*zadaci*), одержат победу над тысячами, в которой нет согласия и с которой можно разбираться поодиночке. Однако первой группе легче действовать в согласии и достигчь взаимопонимания просто потому, что их сто человек, а не тысячи»²²⁸.

Мы считаем, что этот тезис нуждается в некоторой корректировке. На самом деле, господство *исторически конкретного* меньшинства над неорганизованным большинством в долгосрочном плане не является безусловным. Как мы видели, применяя негативное народовластие как систему Грандиозного саботажа, простые люди в состоянии надолго парализовать действия конкретной политической элиты и тем самым слезать ее малоэффективной в конкуренции с другими группировками, претендующими на власть в стране.

9.3. Государственная политика в перспективе народовластия

Термин «государственная политика» может обозначать два противоположных вида политики, а именно государственную политику в собственном смысле, носителями которой являются государственные деятели, и просто официальную политику государства, носителями которой выступают так называемые (профессиональные) политики. Отличие государственного деятеля от профессионального политика зафиксировал Г. Моска: «Государственный деятель — это чело-

век, который на основе широких познаний и глубокой проницательности приобретает ясное и точное понимание нужд общества, в котором он живет. Он знает, где искать лучшие средства для того, чтобы вести это общество с минимальными утратами и страданиями к тем целям, которые общество должно или по крайней мере может достичь... Политик, напротив, — это человек, обладающий качествами, необходимыми для достижения высших постов в государственной системе и знающий, как там остаться. Большая удача для народа, если он умеет находить таких лидеров, которые соединяют выдающиеся и редкие качества государственного деятеля и вторичные качества политика»²²⁹.

В контексте нашей темы можно утверждать, что государственный деятель по крайней мере знает о существовании особой народной власти, т. е. системы народного сопротивления всему тому, что несет реальную или мнимую угрозу стандартам жизнеобеспечения, критически важным для большинства населения. В идеале государственный деятель стремится обеспечить кумулятивный эффект тем, что по возможности согласует свои методы или реформы с господствующими формами жизнедеятельности простого населения страны. Другими словами, государственный деятель присоединяет усилия государственной власти к мощному инерционному потенциалу народовластия. Разумеется, государственный деятель подходит к стандартам народной жизнедеятельности избирательно. Он поддерживает наиболее перспективные и прогрессивные формы народной жизнедеятельности и, по возможности, мягко нейтрализует деструктивные и социально опасные.

Политик (здесь и далее исключительно в смысле, который вкладывает в это понятие Г. Моска) не признает народовластия в качестве самостоятельной политической силы. Иногда он вообще не знает о существовании власти такого рода. В последнем случае он вряд ли надолго задержится в составе политической элиты страны. Политик же первого вида лишь поневоле может признавать политическое действие народной воли. Такой политик, как правило, является представителем манихейского мирозерцания. Другими словами, он привык делить мир, в том числе и политическую сферу, на два лагеря: лагерь «добра и света» и лагерь «зла и тьмы». Поскольку народовластие как таковое он отождествляет с актами революционного насилия, бунтов, мятежей, антархии и аномии, то заносит его по ведомству «зла и тьмы». Народовластие как альтернативный режим, заменяющий государственную власть, он готов признать лишь субординарно, как суррогат государственного управления, а именно в тех областях публичной власти, где *прямо* государственное управление невозможно или нецелесообразно (например, в небольших общинах на периферии общественной и государственной жизни).

²²⁸ Mosca G. The Ruling Class. N. Y.: McGraw-Hill, 1971. P. 53.

²²⁹ Mosca G. Op. cit. P. 450–451.

Ни один политик никогда не признается в том, что у него не хватает нравственного или интеллектуального ресурса для того, чтобы заниматься государственной деятельностью в строгом смысле этого слова. Напротив, всякий успешный политик всегда претендует на статус государственного деятеля. При отсутствии внутри политического класса страны настоящих государственных деятелей происходит подмена понятий. Политикой начинают называть политическую риторику. Ее можно также назвать политикой напоказ. У некоторых популистов публичная риторика приобретает аспекты политического «*позора*» — одновременно в древнерусском «театральном» и современном предельном значении этого слова. Проблема политической риторики заключается в том, что она часто применяется в качестве демонстративной политической виртуальности, «как суррогат или (особо) предотвращение *действительной* политики, т. е. политики артикуляции и борьбы (Anstapfung) противоположных интересов, политики изменения механизмов распределения (социальных благ) и реорганизации усилий»²³⁰.

При дефиците среди политиков государственных деятелей в политическом пространстве начинает господствовать политическая риторика: функционально все (профессиональные) политики превращаются в «парламентариев» в буквальном смысле этого слова. Под политикой теперь начинают понимать, во-первых, театральные монологи для непосвященных и, во-вторых, эзотерические беседы между самими посвященными, но без каких-либо реальных актов, направленных на защиту социальных стандартов и социокультурных ценностей «могучаивого большинства».

При этом самое опасное может заключаться не в том, что НЕ делается, а в том, ЧТО делается под прикрытием публичной риторики. Если большинство населения привыкло к мысли о том, что политика — это всегда *выступление* какого-то политика по публичному поводу, а не реальные акты протирования различных интересов, то в обществе и государстве начинают происходить события, которые могут иметь необратимые последствия.

Прежде всего в целях сохранения своей власти класс политиков постарается имминизировать население страны не только от способности поддерживать, но и просто идентифицировать настоящих государственных деятелей. Достигается это не обязательно такими примитивными методами, как политическая изоляция, диффамация или, в крайнем случае, физическое устранение политиков, имеющих шанс стать государственным деятелем. Существуют и более изощренные и, главное, более эффективные методы. Один из них можно назвать методом или политикой *направленной деградаци* объективного народовластия.

²³⁰ Dahl W.L. Krisentheorien: Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1984. S. 2.

Здесь необходимо оговориться, что такая деградация может происходить и *стихийно*. Достаточно, чтобы государственная власть не делала ничего реального для поддержания уровня жизнеобеспечения простых людей. В этих условиях постепенно исчезают механизмы позитивного народовластия (см. выше) и в итоге — как бы в предверии Апокалипсиса — начинают разрушаться механизмы негативного народовластия, т. е. системы базовых запретов народной этики и народного правосознания. Примерно такая ситуация в некоторых странах Тропической Африки.

Что касается политики *направленной* деградаци народовластия, то она представляет собой извращенную манифестацию инстинкта самосохранения господствующей элиты. Такая политика включает в себя совокупность усилий *всего* политического истеблишмента и направлена на максимальное сдерживание или даже ликвидацию потенциала народовластия. Такова ситуация в некоторых странах Латинской Америки.

Указанная политика может быть успешной, только если она осуществляется сразу по нескольким направлениям. Мы рассмотрим особенности такой политики на примере социально-экономической и социокультурной областей. Так, в социально-экономической сфере это означает репрессивное удержание национальных стандартов на «оптимально низком» уровне, т. е. *искусственная* создание таких жестких условий для жизни простых людей, в которых им уже невозможно формой и способом жизнедеятельности поддерживать собственное человеческое достоинство и реально противодействовать порочным актам официальной политики.

В социокультурной области это, в частности, означает использование механизмов государственного финансирования или административного давления на СМИ в самых порочных целях. Так, для того чтобы нейтрализовать противодействие повеленческих стандартов народа задачам и методам официальной политики, средствам массовой информации и формации настоятельно рекомендуется пропатандировать образ жизни, основанный на культуре самых низменных инстинктов. Подобная пропаганда в тенденции должна обеспечить социокультурную дезориентацию народа.

Демонстративный культ бессмысленного богатства и особенно его массовое тиражирование СМИ приводят к расколу *юридически* единого сообщества на два антагонистических лагеря: погребительское меньшинство и маргинализируемое большинство (см. ниже). В подобных условиях отсутствуют даже идеологические предпосылки для образования так называемых средних классов. Врачи, инженеры, учителя вовлекаются в процесс социальной маргинализации. Строго говоря, они не имеют социальной ниши: им «рекомендуется» примкнуть к попусу «богатства и нормального образа жизни» либо — что неизбежно для большинства людей из этой социальной страты — навечно ос-

таться на полпосе бедности, следовательно среди маргиналов и социокультурных изгоев.

Мы полагаем, что стихийная, и особенно направленная, дегградация народовластия представляет собой главную опасность для будущих судеб политического общества, в том числе и для судеб самой политической элиты. Вель с утратой базовых стереотипов поведения и образа жизни, поддерживаемых системой народовластия, исчезает инфраструктура для любой политической коммуникации и взаимодействия. Поэтому сохранение такой инфраструктуры является условием для выживания самой политической классы. Если же среди политиков преобладают непрофессионалы, т. е. люди, вообще неспособные к политическому прогнозу, то задачи сиомиунитной конъюнктуры по необходимости становятся сакральными и возводятся в разряд «стратегических».

В этих условиях быстро прогрессирует стихийная дегградация народовластия, которую даже не надо «направлять». Как результат обнищания значительной массы населения, в обществе стихийно распространяются симптомы тотальной дегградации. Прежде всего, начинают претендовать на господство поведенческие стандарты люмпен-пролетариата и прочих деклассированных элементов. Эти симптомы очень важно вовремя заметить и нейтрализовать: большая опасность для будущих судеб политического общества заключается в незаметной подмене механизмов народовластия механизмами того, что можно назвать «люмпенократией». Дело в том, что люмпены и прочие деклассированные элементы обладают в основном деструктивным потенциалом («траба наррабленне!»), хотя и способны под давлением истинного народовластия на конструктивные акты. По контрасту, деструктивный потенциал народовластия всегда выполняет субсидиарную роль по отношению к конструктивным формам и методам жизнедеятельности народа.

Как известно, К. Маркс и Ф. Энгельс отрицали наличие у люмпен-пролетариата каких-либо моральных принципов на том основании, что социально обездоленные слои постоянно живут в ненормальном состоянии психологического раскола между миром надежды и адом безнадёжности. Именно поэтому они готовы поддерживать *любые* программы «бездонной жизни», даже если те представляются явными популистами и демагогами. Другими словами, объективные факторы, прежде всего необходимость постоянно применять «дарвинистские методы» выживания, являются причиной того, что деклассированные элементы отличаются непостоянством характера, продажностью, неотвириванной злобой и агрессивностью.

На наш взгляд, такой объективистский подход к люмпенам со стороны марксистов оправдывает себя лишь отчасти. Тем не менее гуманисты²²¹ всех

²²¹ Гуманистом, на наш взгляд, является любой человек, который бездоказательно верит в изначально доброму природу человека, и прежде всего верит в собственную доброу.

мастей нередко использовали подобные материалистические аргументы для оправдания любых мерзостей люмпен-пролетариата. Действительно, как справедливо заметил Ф. М. Достоевский, если первоисточник социальных зол установлен («среда засела»), то виноватой становится «среда», а не конкретный носитель социального зла. Однако не всегда и не во всем виновата «среда». Негативное народовластие имеет некий неразрушимый минимум нравственных устоев, который всегда дает человеку — даже потенциальному маргиналу — шанс хранить человеческое достоинство, т. е. оставаться социально ориентированным в самых тяжелых обстоятельствах жизни. Иначе говоря, негативное народовластие может исчезнуть только вместе с исчезновением того «политического животного», который известен также как *homo sapiens*.

Между марксистами и гуманистами по данному вопросу есть одно важное отличие. Хотя марксисты, как и гуманисты, вслед за Руссо верят в изначально доброу природу человека, они — как это ни парадоксально — не верят в наличие хороших качеств у деклассированных элементов. Спору нет, у люмпен-низированных слоев общества, как правило, не развита система самовосдержаний и взаимного учета интересов и потребности других людей. Но здесь, на наш взгляд, необходимо учитывать по крайней мере два момента. Во-первых, следует концептуально отделить «овец от козлищ», т. е. маргинализированные слои общества от люмпенских страт. Дело в том, что в современную эпоху термин «маргинализация» применяется как коррелят к термину «глобализация». Другими словами, маргинализированные слои общества включают в себя разнообразные социальные страты, которые были вытеснены на обочину глобализации. «Реальная линия раздела в современном мире... проходит не между Северными и Южными обществами, но внутри этих обществ. Главный разлом проходит между «глобализированными» богатыми и «локализированными» бедными группами населения»²²².

Во-вторых, нельзя утверждать, как это делали западные марксисты, что «маргиналы среди маргиналов», т. е. люмпены, вообще не способны соблюдать моральные запреты. Люмпен не обязан знать формулу римских юристов «*rusta sint servanda*»²²³, но если в отношениях с другими маргиналами он постоянно нарушает договоренности, то очень скоро окажется практически в полной изоляции. Скорее всего, такое поведение люмпена вызовет озлобление со стороны других представителей маргинализированных страт с весьма неблагоприятными для этого люмпена последствиями.

²²² Йоханнесбургский меморандум: справедливость в хрупком мире / Фонд им. Генриха Бегля, Берлин. М.: ОПИ, 2002. С. 20.

²²³ «Договоры должны быть соблюдаемы» (лат.).

Отожествление маргиналов и люмпенов, на наш взгляд, происходит потому, что маргинализация, как отмечалось выше, является оборотной стороной ныне господствующей версии глобализации. Именно поэтому маргинализация нередко стимулирует чрезвычайные меры народовластия, т. е. формально не-законные формы противодействия *правительственной* власти и *официальному* правопорядку.

Так, едва ли не поголовный отказ платить за билет со стороны пассажиров так называемых рабочих электричек, курсирующих в часы пик между Москвой и Московской областью, в принципе поддается двоякой интерпретации. В терминах «люмпенократии» этот отказ может означать желание отдельного люмпена под прикрытием массы «таких же безбилетников» сохранить эквивалент стоимости билета для чисто эгоистических целей (например, для покупки низкокачественного алкоголя). Однако в терминах на-родовластия этот же феномен следует рассматривать как корпоративный акт сознательного и принципиального противодействия маргинализованных слоев населения неразумной тарифной политике, санкционированной «сверху». Хотя носители такого протеста обычно не могут предложить конструктивной альтернативы, они интуитивно чувствуют несправедливость высоких тарифов, бремя которых пассажиры рабочих электричек в отлчие от московских дачников должны нести почти ежедневно и круглогодично. В результате, по крайней мере в Московской области, возникают и утверждаются особые формы корпоративного «солидарного нипилизма», и в частности такой социальный институт, как массовое уклонение от уплаты за проезд.

Возникает порочный круг: проезд безбилетников должны оплачивать законопослушные граждане, которых, по понятным причинам, становится все меньше и меньше, *поэтому* в качестве компенсации МПС вынуждено постоянно взвинчивать тарифы. Таким образом, нежелание федеральной власти, а также государственной власти Москвы и Московской области разделить бремя ответственности за поддержание инфраструктуры и качества пригородного железнодорожного сообщения фактически поддерживает социальный институт, несовместимый с нормальным правопорядком. В то же время подобные социальные институты, поневоле терпимые официальной властью, суть не что иное, как деформированные формы негативного народовластия, против которых государственная власть бессильна.

Как видим, дефекты народовластия нередко выявляются оборотной стороной дефектов государственной политики. Более того, политический потенциал деформированного народного сознания в своих корыстных целях начинают использовать и профессиональные политики. В самом деле, «если большинство

верит в то, что обман — это царский путь к удаче, то те люди, которые преуспели в искусстве обмана, часто достигают своих целей»²³⁴.

Однако нельзя забывать, что люмпенизированные «ценности» плохо совместимы с принципом человеческого достоинства. Люмпен может догадываться о том, что его безбилетный проезд в тенденции усугубляет бремя расходов другого субъекта права, будь то физическое лицо (законнослушный гражданин) или же юридическое лицо (МПС). Однако люмпену трудно понять человека, который для себя лично отвергает безбилетный проезд из *эстетических* соображений, просто потому, что испытывает непреодолимое отвращение к люмпенским стандартам поведения. Проблема люмпенов заключается в том, что они, как правило, не способны на эстетические переживания и соответствующие им поступки. Что касается люмпенизированной морали, то она практически полностью психологизирована и основана на базовой дихотомии: «симпатия к своим» и «антипатия к чужим». Люмпен не ведает, что означает слово «справедливость», так как практически полностью подчинен эгоистическим импульсам, характерным для декласированного индивида.

Что касается маргинализованных Елпомпенов, например российских учителей, порой не имеющих достаточного дохода для оплаты коммунальных услуг, то их мораль носит гораздо более сложный, но в то же время конкретный характер. В отношении этих носителей народной психологии и соответственно народовластия можно утверждать следующее: их психологические переживания (например, чувство симпатии) и моральные эмоции (например, эмоции справедливости) практически неразличимы. Другими словами, они совпадают для *самого* носителя этих эмоций. Вместе с тем, как полагает Г. Моска, носитель чувства справедливости отлучается от носителя чувства симпатии тем, что способен ограничивать свои импульсы и желания не только в пользу тех, кто ему нравится, но и в отношении любых других людей «просто потому, что они люди»²³⁵.

Отсюда в виде гипотезы можно выдвинуть следующий тезис: потенциал народовластия зависит от структуры базовых элементов народной психологии. Если для носителей народовластия первичной является эмоция справедливости, которая ведет за собой эмоцию симпатии, то потенциал народовластия будет очень высок и, во всяком случае, сопоставим с потенциалом всей мощи государства (по слову кн. Александра Невского, «не в силе Бог, а в правде»). Если же, напротив, для носителей народной морали переживание симпатии является первичным по отношению к чувству справедливости, то потенциал народовластия будет весьма ограничен, так как «симпатичные

²³⁴ Моска Г. Op. cit. P. 435.

²³⁵ Ibid. P. 120.

людия», особенно в структурах официальной власти, редко являются носителями принципа справедливости.

В последнем случае политическая элита в своей деятельности вынуждена учитывать скудость и непостоянство ценностей, характерные для «морали топы». Более того, управляющая элита должна уметь использовать в своих целях такие социальные практики, которые с точки зрения развитого морального чувства являются аморальными (например, акты доносительства на соседей, мотивированные чувством личной неприязни или зависти, и т. п.). Иначе говоря, дефекты инфраструктуры народодовластия неизбежно коррумпируют политическую элиту, особенно если последние не имеет собственных моральных традиций.

Вместе с тем политическая элита может оказывать обратное воздействие на объективное народодовластие посредством утверждения собственного кодекса политического поведения и — что особенно важно — его внедрения в инфраструктуру народодовластия. Такое внедрение возможно как в прямой, так и в косвенной форме. В прямой форме демонстрационный эффект кодекса поведения политической элиты действует через посредство администраторов на муниципальном уровне. О власти вообще «маленький человек» нередко судит по особенностям поведения представителей муниципальной власти. В ковенной форме демонстрационный эффект упомянутого кодекса приобретает соревновательные свойства, когда в недрах народодовластия выявляется собственная пиперактивная элита, которая начинает оспаривать у представителей официальной власти моральные достоинства политического класса вообще.

9.4. Цели, принципы и методы функционального народодовластия

Как мы видели, объективное народодовластие не имеет внешних целей и не поддается надежному *внешнему* контролю со стороны кого бы то ни было. Однако народодовластие *частично* можно придать *функциональный* характер. В этом контексте возникает проблема оптимальной дифференциации «народ» на разнообразные функциональные группы, нормальное существование и воспроизводство которых необходимо для того, чтобы поддерживать систему жизнеобеспечения большинства населения. *Функциональными* народодовластие становится тогда, когда отделимые его носители, во-первых, осознают, что они являются *представителями* объективной народной власти, и, во-вторых, когда они *сознательно* задают социально ориентированные цели и алгоритмы для форм *своей* жизнедеятельности. Иначе говоря, перевод народодовластия в функциональный режим возможен лишь посредством «прививки» к тоталитарным формам народной жизни некоторых институтов и механизмов демократии в собственном смысле. Прежде всего, «народное большинство» должно научиться воспринимать себя не как «народный монолит», но как *конфедерацию*

рацию разнообразных функциональных *меньшинств*. При этом единство таковой конфедерации обеспечивается тем, что отделимый индивид попеременно, а иногда и одновременно является участником самых разных социокультурных и профессиональных сообществ, и сообщество профессиональных политиков здесь не исключение.

Следует отметить, что в догосударственный период развития человечества объективное и функциональное народодовластие полностью совпадали. Однако с появлением средневековых и особенно национальных (буржуазных) государств функциональное народодовластие по необходимости стало оппозиционным. Более того, в рамках идеологии национального государства народодовластие в лучшем случае отводится лишь корректирующая, субсидиарная роль по отношению к государственной власти, осуществляемой так называемым политическим классом. Постулатом, не требующим доказательств, стал знаменитый тезис Г. Моска о том, что «во всех обществах появляются два класса людей — класс, который управляет, и класс, которым управляют»²⁵⁶.

Современная политология как наука, возникшая в раннебуржуазной Игдлии, практически игнорирует не менее знаменитый тезис Г. Ф. Тегеля о том, что не только господин над рабом, но и раб имеет власть над своим господином. Но дело в том, что народодовластие отнюдь не сводится только к такой рефлексивной власти раба. Народодовластие в своей функциональной форме, как мы видели, часто выполняет такую базовую функцию, как жизнеобеспечение большинства населения. В менее развитых странах (в Африке, Азии и других) государственная власть своими *повседневными* актами нередко угнетает эту функцию. Другими словами, в этих странах люди выживают благодаря негативному и позитивному режиму народодовластия, и нередко вопреки официальной политике «слуг народа».

Как бы то ни было, в контексте функционального народодовластия теряет свойственный (родовой) смысл термин «политическая элита». Если внутри конфедерации субъектов народной власти индивид причисляет себя *исключительно* к «политической элите», то этим он лишь подчеркивает свою социальную фрагментарность и — в тенденции — социальную инвалидность. Более того, *такой* политик, отсекающий свою принадлежность к мощной инфраструктуре народных форм жизнедеятельности²⁵⁷, фактически признает свою профессиональную непригодность. Ведь он вообще не понимает, какие слои, какие задачи и какие формы народной жизнедеятельности он должен представлять и защищать «на государственном уровне».

²⁵⁶ Моска Г. Op. cit. P. 50.

²⁵⁷ К сожалению, для многих средневековых и современных политиков России связь с народными формами жизнедеятельности сводится лишь к таким понятиям, как «русская воля» и «русская баня».

Таким образом, одной из основных целей функционального народодовластия является объективно принудительное²⁷⁸ удержание профессиональных политиков внутри инфраструктуры народных форм жизнедеятельности, а именно в качестве «еще одного» профессионального меньшинства, представлятели которого одновременно являются участниками других социально ориентированных меньшинств. Указанный механизм функционального народодовластия можно назвать позитивным тоталитаризмом, который не позволяет какой-либо элите всерьез задуматься о своей самодостаточности.

Функциональное народодовластие является специальным видом объективно-народодовластия и поэтому также имеет негативную и позитивную формы. Так, важной целью *негативного* функционального народодовластия является *де-стимуляция* социально вредных практик, форм и тенденций народной жизнедеятельности (например, уже упомянутой «пьяной традиции»). Носителями негативной формы функционального народодовластия обычно выступают женщины и старшие поколения. Однако половозрастная специфика указанной формы народодовластия вовсе не является безусловным аргументом в пользу полярности феминизма или геронтократии: механизмы социальной ориентированности сами по себе не имеют ни феминистических, ни тем более сенильных характеристик.

Основной целью *позитивного* функционального народодовластия является *стимуляция* социально полезных практик, форм и тенденций народной жизнедеятельности. Примером такой практики может служить привычка регистрировать какие-либо изменения в критически важном для индивида жизненном пространстве. Эта привычка проявляется не сразу, но с возрастом обычно усиливается. Так, пожилые люди часто собирают неофициальную информацию о новом соседе по подъезду и регистрируют особенности его поведения. Это делается для того, чтобы минимизировать фактор непредсказуемости, который данный сосед вносит или может внести в устойчивый ритм их жизни. В тоталитарных государствах на основе этой формы народной жизнедеятельности нередко «Учреждают» институт доносительства. Однако с падением тоталитарных режимов доносители как социальный слой исчезают, но практика сбора превентивной информации внутри собственного жизненного пространства остается. Как бы то ни было, отождествлять эту социальную практику со склонностью к доносительству может лишь поверхностный и легкомысленный человек. Ясно, что в современную эпоху различных глобальных угроз (прежде всего угрозы терроризма) данная социальная практика нуждается в расширении и государственной поддержке, но может существовать и без нее.

²⁷⁸ Объективная принудительность действует перформативно, по законам природы, поэтому ее стандарты никому невозможно обойти: в этом смысле объективная принудительность не нуждается в механизмах внешнего физического насилия или психического принуждения.

Нетрудно заметить, что среди форм народной жизнедеятельности существуют такие механизмы, которые в равной степени можно применить как в режиме негативного, так и в режиме позитивного функционального народодовластия. Одним из таких механизмов является народный конформизм. В положительном смысле он реализуется по схеме: «Делай, как делает сосед!» Соответственно в отрицательном плане он означает: «Не делай того, что не делает сосед!» Как ни парадоксально, отрицательный конформизм реализуется иногда гораздо труднее, чем положительный. Так, очевидна польза от демонстрационного эффекта следующей социально полезной инициативы. Предположим, что какой-то житель муниципалитета регулярно и своевременно расчищает от снега или мусора часть тротуара перед своим домом. Механизм положительного конформизма включается в тот момент, когда другой житель муниципалитета — не обязательно ближайший сосед — начинает действовать аналогичным образом.

Гораздо труднее распространяется социально полезная практика самовоздержаний и самозапретов. Например, какой-то человек предполагает никому не давать обещаний. На первый взгляд, эта практика не является социально полезной, но, с другой стороны, она объективно способствует распространению режима самопомощи: люди, которым никто ничего не обещает, поневоле начинают действовать самостоятельно. Однако социальный эффект такого воздержания от обещаний обусловлен неким минимумом наблюдательности со стороны окружающих. Прежде чем кто-то захочет имитировать эту практику поведения, он должен ее правильно идентифицировать — во-первых, именно как практику воздержания от обещаний и, во-вторых, как практику, полезную и в личном, и в социальном плане.

Как объективное, так и функциональное народодовластие носит синкретический характер. Иначе говоря, политические, финансово-экономические, социокультурные и т. п. задачи народодовластия совпадают. В режиме народодовластия невозможно формулировать и осуществлять альтернативные цели, например в том смысле, что экономические задачи могут иметь приоритет перед политическими, а политические актуальнее демографических и т. п. Более того, совпадают задачи и методы народодовластия. Главная цель народодовластия носит тотальный характер и обладает кумулятивным эффектом, поскольку поэтапная реализация этой цели сразу обеспечивает и политический, и экономический, и социальный результаты. На наш взгляд, (функциональное) народодовластие является одновременно целью и средством удержания и при необходимости защиты приемлемой для *большинства* уровень *жизнеобеспечения*. Достигается это посредством поддержания такого *режима* обмена товарами и услугами, который необходим и достаточен для выживания большинства граждан данного политического сообщества.

Система жизнеобеспечения народа предполагает создание и поддержку устойчивых средств существования, т. е. способности к демографическому, социально-экономическому и социокультурному самовоспроизводству. Другими словами, устойчивость системы жизнеобеспечения народа зависит от устойчивости продуктивных форм жизнедеятельности большинства населения. При этом, во-первых, речь идет о деятельности, «которая дает достойный доход... и некоторый статус в обществе вместе с осмысленной жизнью; во-вторых, это деятельность, которая сохраняет и, если возможно, восстанавливает окружающую среду»²³⁹.

Негативное народовластие как способ противодействия враждебным народу актам государства значительно снижает деструктивный потенциал реформистских программ и иллюзий государственных политиков. Народовластие же в позитивной форме — как способ сохранения приемлемого уровня социальной кооперации (например, в рамках эксплоативной экономики) — нерешко приводит к еще более внушительным результатам. В частности, в современной Бангладеш практически независимо от государства и частично вопреки правительственной политике возникли и укрепились социальные институты (некоммерческой) финансовой самопомощи.

Строго говоря, народовластие в силу своего объективного характера не зависит от «большой финансовой политики». Такие формы социальной кооперации в Веймарской республике, как обмен товарами и услугами посредством *коммунальных*, а не общенациональных *денег*, свидетельствуют о том, что *финансовая* составляющая народовластия не имеет самостоятельного значения. Она всегда преследует цель поддержать приемлемый уровень жизнеобеспечения определенного территориального коллектива.

Принципы народовластия одновременно являются принципами социальной солидарности и кооперации (прежде всего в части поддержания определенного уровня жизнеобеспечения). Можно выделить следующие базовые принципы народовластия/жизнеобеспечения:

- 1) производство социально полезных услуг (воспитание детей, система образования и здравоохранения и т. п.) первично по отношению к производству товаров;
- 2) производство в области ноосферы (например, разработка нового образовательного метода) первично по отношению к производству объектов материальной культуры (например, производство нового технического устройства);
- 3) обмен услугами первичен по отношению к обмену товарами, деградация системы обмена услугами является первичным симптомом деградации системы жизнеобеспечения;

- 4) некоммерческие отношения (дружба, любовь и т. п.) первичны по отношению к коммерческим отношениям;
- 5) *женщина* как главная хранительница конструктивных форм жизнедеятельности народа в этом — но только в этом — смысле является первичной по отношению к мужчине, в известном смысле, женщина является основной носительницей народовластия, поэтому народовластие можно охарактеризовать как «народный феминизм».

Нетрудно заметить, что правительственная власть, и особенно система государственных финансов, может не только игнорировать эти принципы, но и противодействовать им самым настоящим образом. Однако в силу надстроечного характера государственной власти, ее генетической зависимости от народовластия она не может совсем отказаться от поддержки минимальных стандартов жизнеобеспечения, так как в противном случае под угрозой будет поставлена сама система *государственного* управления.

Важная особенность народовластия, которую часто игнорируют, заключается в том, что народовластие обладает так называемым негативным финансовым иммунитетом. Если профессиональная «политическая деятельность стоит денег»²⁴⁰, то долговое народовластие «не купишь», оно не поддается управлению посредством финансов. Это, разумеется, не означает, что народовластие и деньги несоместимы. Это лишь означает, что в системе народовластия деньги — как им и положено по природе вещей — играют субординатную, а не господствующую роль.

В известном смысле, народовластие функционирует независимо от системы национальной или глобальной финансовой власти. В отличие от сферы профессиональной политики народовластие носит персонифицированный характер. Другими словами, народовластие неположимо и потому, что на этом уровне властотношений отсутствуют «начальники», которых можно было бы подкупить. Одной из основных функций народовластия (см. выше принцип № 4) является защита и, по возможности, развитие сферы некоммерческих отношений, которые, например, основаны на таких эмоциях, как любовь, дружба, чувство благодарности и т. п. В значительной степени функциональное народовластие представляет собой такую систему, которая противодействует коммерциализации в принципе некоммерческих отношений. В целом политические функции народовластия в современную эпоху сводятся к следующим направлениям борьбы:

1. Охрана устойчивости продуктивных форм жизнедеятельности народа, и прежде всего маломужских граждан. Сюда, в первую очередь, входит защита и, по возможности, улучшение качества репродуктивных способностей мало-

²³⁹ Иоханнесбургский меморандум... С. 22.

²⁴⁰ Sickinger Н. Politikfinanzierung in Ostetreich. Thaur, Wien, München, 1997. S. 15.

имущих слоев населения, включая вопросы санитарного, медицинского, диетического, образовательного и т. п. характера. Далее, сюда входит защита права выбора профессии и промыслов и защита любых социально терпимых средств и способов адаптации маломощных граждан к новым формам жизни, быстро меняющимся в условиях компьютеризации, беспрецедентного развития систем связи и т. п.

2. Защита среды обитания народа, т. е. постоянного места жительства маломощных слоев населения. Это предполагает систематическую и долговременную экологизацию народного правосознания; место обитания маломощных является буквально субстратом их человеческого достоинства; пространство, в котором локализованы бедные, — это нередко единственная экологическая ниша, в которой они могут реализовать себя как представители homo sapiens. В то же время именно эта сфера обитания маломощных обычно является пространством для «стока издержек» индустриальной глобализации (напримр, во всех странах мусоросжигающие заводы располагаются в зоне проживания (относительно) маломощных слоев населения).

3. Поддержание разнообразия экосистем вообще и биоразнообразия в частности. Эта функция является позитивным продолжением уже рассмотренной функции защиты среды обитания маломощных граждан. Здесь особая роль принадлежит женщинам как естественным защитницам биоразнообразия. Данная функция представляет собой единственный фактор противодействия энтропийным процессам, которые характерны для корпоративной глобализации.

4. Противодействие ненасильственными методами любым акциям со стороны ТНК, национального истеблишмента или политических партий, обслуживающих эгоистические интересы глобального потребительского класса, *если* эти акции снижают или подавляют эффективность всех вышеперечисленных функций народовластия. Сюда входят ненасильственные формы негативного народовластия, противодействующие любым акциям, явно или косвенно направленным на подавление репродуктивной функции маломощных слоев населения. Далее, сюда входят меры, препятствующие упрощению профессиональной и промысловой деятельности этих слоев населения путем их вытеснения из соответствующих профессий, промыслов и т. п. К мерам позитивного народовластия относятся защита и развитие любых форм социальной кооперации, развитие систем само- и взаимопомощи маломощных, минуя государственные и коммерческие структуры, обслуживающие исключительно интересы потребительского класса, а также поддержка и развитие сферы альтернативной (негосударственной) культуры, основанной на народном творчестве, и т. п.

Во избежание недоразумений следует сразу заметить, что методы функционального народовластия включают в себя все неdestructивные, т. е. по преиму-

шеству легальные методы так называемой прямой демократии (выборы, референдум, петиции, народная правовотворческая инициатива и т. п.). Вместе с тем неправильно, на наш взгляд, отождествлять методы прямой демократии и методы народовластия. Дело в том, что народовластие (см. определение выше) представляет собой фундамент, или инфраструктуру, для всякой власти вообще и поэтому не может выполнять только субсидиарную или корректирующую функцию по отношению к какому-то определенному режиму управления.

В то же время некоторые (destructивные) методы прямой демократии, например *l'аcтiон дiгесте* в духе Жоржа Сореля или «бульжник пролетариата», на наш взгляд, нельзя рассматривать как методы народовластия. Опасно и для эффективности «народного духа» бесполезно отождествлять народовластие с актами социального отчаяния и вывобождения отрицательных эмоций во имя исполнения «народными массами» чуждой им воли. Народовластие в строгом смысле — как в негативной, так и в позитивной форме — всегда носит социально ориентированный характер и поэтому не может отождествляться с актами революционного насилия и т. п. Выше уже отмечалось, что народовластие осуществляется посредством внутренней (объективной) принудительности форм жизнедеятельности, господствующих в данном сообществе. Внешнее (субъективное) насилие является методом *государственной* политики, а не народовластия. Другими словами, принудительность народовластия носит тотальный, неперсонифицированный и одновременно неторопливый характер, в то время как внешнее политическое насилие всегда избирательно (по адресату действия), спрессовано во времени и обычно персонифицировано (по субъекту).

Можно утверждать, что одной из задач функционального народовластия является вытеснение или ограничение любых форм (внешне) *политическо-го* насилия, враждебных или опасных для системы жизнеобеспечения народа. Другими словами, «объектом противодействия» для народовластия является любое внешнее насилие, опасное для системы социальной кооперации большинства населения.

Принято различать «физическое насилие» и «структурное насилие»²⁴¹. Под физическим насилием в повседневной жизни понимают destructивное применение физической силы против индивидов и их собственности. Физическое насилие в политическом смысле означает применение физической силы для поддержания системы социального угнетения и политического господства. Акты физического насилия по своей форме ничем не отличаются от актов криминального характера, хотя, разумеется, акты насилия со стороны официальных лиц могут быть защищены публично-правовой индольгенцией.

²⁴¹ Nonviolent Action and Social Change. N. Y. Irvington publishers, 1979. P. 3.

Что касается структурного насилия, то его невозможно представить визуально как единовременный акт, осуществляемый определенным агрессором против конкретного лица. Структурное насилие является *свойством* государственно-административной системы и одной из *причин* актов физического насилия со стороны кого бы то ни было. Структурное насилие всегда ограничивает социальный ресурс отдельных лиц или социальных групп и приводит к тому, что физические, интеллектуальные и — что особенно прискорбно — моральные характеристики людей оказываются значительно беднее их потенциальных возможностей.

Методы функционального народовластия носят одновременно ненасильственный и инклюзивный характер. Это означает, что основой функционального народовластия является теория и практика ненасилия, но в то же время оно на из задач функционального народовластия — приспособление методов классической политики (в духе Макиавелли) к задачам поддержания уровня гражданской ответственности, приемлемого для большинства населения. Дело в том, что профессиональные оппоненты народовластия изначально воспринимают ненасильственные методы народной политики как одну из форм внешнего насилия по отношению к «представителям государства». Такой подход психологически понятен, поскольку многие профессиональные политики и представить не могут, что можно «делать политику» в манере Махатмы Ганди или Мартина Лютера Кинга. Таким образом, объективную принудительность народной воли профессиональные политики нередко воспринимают как скрытую или уточненную форму политической агрессии, которая «нелегитимна, так как не санкционирована конституцией и т. п.».

Наиболее распространенными методами ненасильственной политики являются *протест, несотрудничество, бойкот и гражданское неповиновение*. Однако эти методы ни в коей мере не должны применяться в контексте «эскалации угрозы». Граждане, практикующие ненасильственные методы политической борьбы, во-первых, не ставят перед собой четких политических целей (например, добиться отставки какого-либо одного политика). Во-вторых, они вообще не персонализируют своего политического контрагента. Так, Мартин Лютер Кинг советовал активистам ненасилия направлять «фрустрацию и гнев против «сил зла» или против системы, а не против отдельных индивидов в этой системе»²⁴².

В-третьих, активистов ненасилия можно охарактеризовать — в терминах психологической теории права Д.И. Петражицкого — как «субъектов претерпевания». Нетрудно заметить, что в этическом плане эмоции претерпевания связана с идеей самопожертвования. Так, еще Махатма Ганди учил своих по-

следователей следующего правилу: «...как человек, обучающийся насилию, должен изучить искусство убивать, так и человек, обучающийся ненасилию, должен научиться искусству умирать»²⁴³.

Однако в политическом плане ненасильственное «претерпевание» вовсе не совпадает с толстовским «непротивленчеством», а является достаточно мощным, хотя и непривычным средством борьбы. Речь идет о своеобразном «политическом соревновании» между активистами ненасилия, с одной стороны, и представителями истеблишмента — с другой. Как правило, представители официальной власти не умеют «перетерпеть» стратегию и тактику разнообразных претерпеваний со стороны активистов ненасилия. Обычно профессиональные политики первоначально применяют против участников акций ненасилия традиционные меры физического и психического принуждения. Однако рано или поздно представители истеблишмента сдаются, так как они не владеют искусством терпения.

Успех функционального народовластия во многом зависит от тех мотивов, которыми руководствуются активисты *ненасильственного* протеста. «Порочные мотивы имеют место, когда в намерение (активиста) входит только достижение победы или удовлетворение эгоистического интереса»²⁴⁴. Таким образом, субъект ненасильственной акции народовластия должен подчинять свои мотивы публичному интересу. Он ни в коей мере не должен расмагнривать политические контрагентов в качестве «врагов народа», но должен стремиться к тому, чтобы противоположная сторона всегда имела шанс достойным образом, «сохранив лицо», перейти от конфронтации к конструктивному диалогу.

Сущность политики ненасилия сводится к трем базовым императивам:

- отказ применять принцип талиона, в частности отказ отвечать физическим насилием на физическое насилие со стороны носителей государственной власти;
- отказ от стремления к господству или «торжеству» над своими оппонентами;
- отказ от каких-либо акций, пока не идентифицированы *причины* структурного насилия в государстве и обществе; соответственно акция ненасилия всегда направлена против причин, а не следствий структурного насилия.

На основе знаменитого соляного марша Ганди и других активистов национального освобождения Индии в 1930–1931 годах были разработаны алгоритмы любой политической акции ненасильственного характера. Заключительной целью соляного марша была демонстративная акция гражданского неповиновения, направленная против колониальных соляных законов. Эта акция

²⁴² Nonviolent Action and Social Change. P. 5.

²⁴⁴ Dalton D. Mahatma Gandhi Nonviolent power in action. N.Y. Columbia UP, 1993. P. 9.

носила перформативный характер и заключалась в том, что Ганди собственноручно выпарил определенное количество соли из морской воды и тем самым нарушил соляной закон Британской Индии.

Итак, алгоритмы любой политической акции ненасильственного характера таковы:

1. Использование принципа самодостаточности при подготовке и проведении акции; посторонняя помощь на приемлемых условиях не отвергается, но на нее никогда не следует рассчитывать.
2. Необходимость держать инициативу и обеспечить конструктивное руководство акцией неповиновения.
3. Полная информационная прозрачность целей, стратегии и тактики акции неповиновения как для общестественности, так и для политических оппонентов, которые должны быть заранее уведомлены о всех действиях активистов ненасилия.
4. Готовность к разумному сокращению выдвигаемых требований вплоть до минимума, совместимого со стандартами «народного духа»; умение корректировать требования в зависимости от ситуации, не принося в жертву принципы ненасилия и народовластия.
5. Поэтапное — шаг за шагом — осуществление акции ненасильственно-го протеста в соответствии с основными пунктами намеченного плана. Акция должна носить динамический характер, статические состояния ознаноют потерю инициативы и дают дополнительные преимущества политическим контрагентам. Прямое действие, т. е. кульминация акции ненасильственного протеста (например, блокирование доступа в офис руководству компании, нанесение непоправимый ущерб окружающей среде), осуществляется лишь в тех случаях, когда была полностью исчерпана возможность добиться решения проблемами иным способом.
6. Постоянный самоконтроль и недопущение психологического перехода от стратегии и тактики ненасилия к традиционным средствам политического противостояния: это недопустимо не только в этическом, но и в техническом плане, так как подобная психологическая метаморфоза одновременно означает переход на «игровое поле» истреблителя и продолжение борьбы «по его правилам».
7. Постоянный поиск путей сотрудничества с контрагентами на достойных для обеих сторон условиях. Следует использовать любой шанс для того, чтобы продемонстрировать контрагентам искреннюю готовность рассмотреть их в качестве потенциальных союзников, а не врагов, которых следует «победить».
8. Отказ подменять принципиальное решение вопроса заключением сделок по отдельным пунктам и бартерных операций «отступного» характера.

9. Необходимость достижения полного согласия с контрагентами по всем принципиальным вопросам, например в виде опубликованного меморандума, перед тем как выразить свое согласие на окончательное решение.

В современную эпоху понятие «социальная справедливость» становится одновременно экологическим и ресурсоэмким. Это означает, что справедливость приобретает тотальный характер и становится глобальной функцией народовластия, а не отдельных партийных идеологий. В рамках этой тотальной справедливости бессмысленно противопоставлять «предпринимательскую справедливость» «пролетарской справедливости» или «справедливость для домохозяйки» развытывать как политическую карту против «справедливости для студентов». Когда воздух metropolitana отравлен, не спасают и самые дорогие кондиционеры, когда грунтовая вода на сотни миль в округе заражена, где гарантия, что богатые покупают и пьют *действительно* чистую *природную* воду?

Среди партийных идеологий в этих условиях долгосрочный шанс выжить имеют лишь так называемые идеологии «одного пункта». На организационном уровне эти идеологии представлены экологическими движениями или «зелеными партиями». Вряд ли будет преувеличением утверждение о том, что мир XXI века принял упрощенные, манихейские характеристики. Теперь независимо от обветшалых партийных идеологий мир делится на две неравные части: глобализированный потребительский класс и локализованные (по «национальным квартирам») маргиналы. В потребительский класс (используя терминологию Г. Москва) целиком входит так называемая управляющая элита, национальная по форме и глобализированная по существу.

Этой социально-экономической дихотомии мира соответствует и двойственность «социальной справедливости». Для глобального потребительского класса принцип справедливости заключается, например, в следующей формуле: «жители богатых кварталов не желают больше платить за жителей бедных кварталов»²⁴⁵. Напротив, для локализованных бедных справедливость уже не имеет финансовых характеристик и практически совпадает с борьбой за собственное человеческое достоинство или — в критическом случае — прорсто с борьбой за выживание. Строго говоря, богатые как социальная категория, как референтная группа вообще не нужны для того, чтобы бедные осознавали *свою* справедливость как *универсальную* ценность, природную при прочих равных условиях и для богатых. В конце концов, даже богатые не могут без лукавства оспорить тезис о том, что понятие справедливости требует от *каждого* отстаивать собственное человеческое достоинство любыми социально приемлемыми способами. Как видим, так называемая справедливость для бедных

²⁴⁵ Guehenno J.-M. La fin de la démocratie. P. Flammarion, 1995. P. 30.

не является просто «сермяжной правдой». Речь идет о родовом понятии «социальной справедливости».

Напротив, то, что называют «справедливостью» обитатели богатых кварталов, является лишь частным случаем так называемой налоговой справедливости. Но проблема заключается в том, что понятие «налоговая справедливость» весьма дискуссионно с точки зрения едва ли не всех субъектов права, кроме налоговых органов государства. Отсюда можно сделать вывод, что принцип социальной справедливости приобретает собственный смысл только в контексте народодовластия или, в терминах глобализации, в контексте объективной и часто потенциальной власти маргинализованных слоев населения Земли.

Понятие «глобализация» также начинает двоиться в зависимости от того, в какую перспективу мы его помещаем. С точки зрения космополитов-потребителей речь идет о корпоративной глобализации. Последнего можно определить как идеологию или политику подчинения всего земного шара целям и задачам ведущих промышленно-финансовых корпораций мира, которые посредством агрессивного взаимодействия с окружающей средой создали то, что принято называть «обществом потребления» с его дискуссионными стандартами и сомнительными ценностями. В известной степени глобальный потребительский класс является лишь функцией ТНК и может существовать только на условиях, совместимых с глобальными целями, задачами и методами ведущих корпораций мира. Разумеется, для потребительского класса «глобализация» совпадает с корпоративной глобализацией, т. е. с идеологией агрессивного воздействия на окружающую среду, истощающего экосистемы Земли, элементом которых является и сам homo sapiens.

Напротив, для маргинализованного «остального человечества» глобализация приемлема только в рамках общей демократической традиции. Демократическая глобализация означает распространение по всему миру «демократической революции», т. е. таких институтов демократии, которые совместимы с принципом человеческого достоинства (например, принцип субсидиарности, принцип равноправия мужчины и женщины, принцип ответственного правительства и т. п.).

Даже нейтральные виды глобализации, например глобализация в области обработки и передачи информации, в зависимости от избранной перспективы подчиняются либо стандартам корпоративной глобализации, буквально объединяющей человеческую природу, либо целям и задачам демократической глобализации, направленной на защиту многообразия экосистем. Во всяком случае, через интернет можно распространять как информацию для «среднеклассовых потребителей», так и сведения о стратегии и тактике народодовластия. По аналогии, мобильные телефоны можно использовать для того, чтобы прослушать новый анекдот, а можно с их помощью обеспечить координацию еди-

норвенной и ненасильственной акции протеста (например, акции протеста против корпоративной глобализации).

Понятие «потребительский класс», на наш взгляд, также не является однородным и обозначает совокупность различных социальных страт и континентов. Условно говоря, потребительский класс можно разделить на континент необратимых сторонников корпоративной глобализации и континент «сомневающийся» в том, что экономический рост является синонимом понятия «прогресс». Первый континент включает в себя «глобализированных богатых» и тяготеющих к ним по социально-экономическому статусу других представителей потребительского класса. Во второй континент входят такие представители потребительского класса, которые обратимы в том смысле, что могут стать носителями экологического мировоззрения. Объективной предпосылкой этого является то обстоятельство, что они по ряду причин тяготеют к маргинализованному большинству населения Земли.

На первый взгляд, понятие «потребительский класс» во многом совпадает с устаревшим ныне понятием «средний класс», однако это не совсем так. Дело в том, что даже на Западе «средние классы» так и не превратились в монолитный потребительский класс. Что касается стран «второго и третьего миров», то там так называемые белые воротнички (основной континент традиционных средних классов) часто занимают промежуточное положение на нижней границе современного потребительского класса и верхней границе маргинализованного большинства. Другими словами, на Западе частично, а в «остальном мире» по преимуществу следствием корпоративной глобализации является маргинализация средних классов. В известной мере именно этот континент может стать политическим и моральным авангардом функционально-народодовластия, например в рамках всевозможных «зеленых партий» инициативных групп на уровне муниципалитетов.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

**Российское народолюбие:
развитие, современные тенденции
и противоречия**

Подписано в печать 05.11.2003
Печать офсетная

Фонд «Либеральная миссия»
101990 Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: (095) 923 33 13, 924 26 25
Факс: (095) 923 28 58