

67.400(2)
Г18

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ДЕПАРТАМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ



НИУ
БелГУ
BELGOROD STATE
UNIVERSITY (BSU)

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В РОССИИ: прошлое, настоящее, будущее

Сборник материалов областной
научно-практической конференции

12 декабря 2012 г.

2013

ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный
исследовательский университет»
Юридический институт
Клуб молодых избирателей «Перспектива»
Управление молодежной политики администрации г. Белгорода
Компания «Гарант-Сервис-Белгород»

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В РОССИИ: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ, БУДУЩЕЕ

Сборник материалов областной
научно-практической конференции

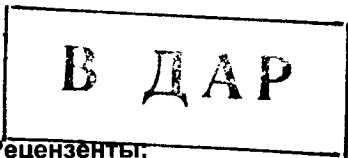
12 декабря 2012 г.



Белгород
2013

от Ерыгиной В.И.

УДК 342
ББК 67.400.621-1
П 75



Рецензенты:

профессор кафедры теории права, государства и судебной власти, ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», доктор юрид. наук, профессор *В.Н. Корнев*,
профессор кафедры административного и международного права НИУ «БелГУ», доктор юрид. наук, профессор, *Е.В. Сафронова*

- 896813 -

Белгородский государственный
национальный
исследовательский университет

П 75 **ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В РОССИИ: прошлое, настоящее, будущее**: сборник материалов областной научно-практической конференции (Белгород, 12 декабря 2012 г.) / отв. ред. В.И. Ерыгина. – Белгород: ИД «Белгород» НИУ «БелГУ», 2013. – 216 с.

ISBN 978-5-9571-0857-3

Сборник материалов конференции содержит научные доклады, сообщения, статьи участников научно-практической конференции, которая прошла на базе НИУ «БелГУ» 12 декабря 2012 года в День Конституции Российской Федерации. Тема конференции объединила единомышленников, не равнодушных к проблемам парламентаризма, вызвала заинтересованное участие ученых, практиков, аспирантов и студентов. В ходе конференции были обсуждены вопросы, которые не могут не беспокоить органы государственной власти и местного самоуправления, политические партии и общественные объединения, избирательные комиссии, образовательные учреждения: легитимности власти, разделения властей, взаимоотношений между законодательной и исполнительной ветвями власти, качества законов, форм парламентской деятельности, совершенствования избирательной системы, повышения электоральной активности граждан и др.

Материалы конференции будут способствовать выработке эффективных мер, направленных на дальнейшее формирование и развитие институтов системы парламентаризма в России, повышение правовой культуры и гражданского менталитета молодого поколения.

УДК 342
ББК 67.400.621-1

ISBN 978-5-9571-0857-3

© НИУ «БелГУ», 2013

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	6
-------------------	---

ИСТОРИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ

<i>Селиверстов Ю. И.</i> Белгородская областная Дума: история и современность.....	9
---	---

<i>Ерыгина В. И.</i> Теоретико-методологические подходы к исследованию сущности и признаков парламентаризма в истории политико-правовой мысли.....	20
--	----

<i>Крикун В. Г., Подгорный В.И.</i> Идеологи «социального» либерализма о перспективах демократических преобразований и парламентаризма в России.....	42
--	----

<i>Богмацера Э. В.</i> Российский абсолютизм и выборность органов государственной власти	53
---	----

<i>Выскребенцева М. Ю.</i> О возможности законодательного закрепления института индивидуальной (персональной) ответственности отдельных членов Правительства в России	62
--	----

<i>Галка В. А.</i> Избирательное законодательство и практика его применения на выборах в Первую Государственную думу Российской империи	69
---	----

<i>Ермолова О. И.</i> Роль Земских соборов в Русском государстве	77
---	----

<i>Касаткин В. П., Кравченко А. Е.</i> Возрождение парламентаризма в современной России	84
--	----

<i>Купцова Т. И.</i> Историко-правовой анализ избирательного права России в XX веке	92
--	----

Придатко Е. А. Становление избирательного права в России в ходе подготовки и проведения Земского собора 1613 года 104

Старунская А.А. Выборы в Первую Государственную Думу (по материалам харьковской газеты «Южный край»)..... 110

НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ

Белая Л. Б. Связь современных демократических выборов с историей их возникновения и развития 116

Борисов Г. А. Общетеоретические проблемы становления парламентаризма в современной России 125

Бузун Е. В. Правовая культура избирательного процесса в Российской Федерации 129

Ершов Е. Г. Становление молодежного парламентаризма на территории города Белгорода 133

Ерыгин А. А. Запрос и вопрос депутата законодательного органа субъекта Российской Федерации как формы контрольной деятельности 135

Ерыгин Я. А. Деловая репутация политических партий 143

Жеребцова Е. Е. Укрепление основ российской демократии посредством конституционного судопроизводства 155

Маслов А. И. Избирательное законодательство: практика применения и необходимость совершенствования 168

Никонова Л. И. Модернизация концепции разделения властей 172

Самсонова Е. В. Структура непосредственного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ	181
Семченко И. В. Политические предпочтения молодежи Белгородской области.....	186
Ткачева Л. С. К вопросу о сущности и признаках парламентаризма	190
Тонков Е. Е., Пожарова Л. А. Обеспечение прав граждан как фактор свободы общества	196
Холодова Е. И. Эволюция парламентского контроля в России.....	204
Кобзарева Д.А. Проблемы реализации избирательных прав граждан РФ.....	210

ПРЕДИСЛОВИЕ

12 декабря 2012 года, в День Конституции РФ, в главном конференц-зале НИУ «Белгородский государственный университет» состоялась областная научно-практическая конференция «Парламентаризм в России: прошлое, настоящее, будущее», организованная Управлением молодежной политики администрации города Белгорода совместно с Клубом молодых избирателей Юридического института НИУ «БелГУ» «Перспектива» и компанией «Гарант-Сервис-Белгород».

Актуальность тематики конференции объясняется тем, что летом 2012 года Государственная Дума приняла законопроект, устанавливающий в России новый праздник – День российского парламентаризма, который будет ежегодно отмечаться 27 апреля в день открытия работы I Государственной думы Российской империи. 12 декабря 1993 года была принята Конституция Российской Федерации, в которой были определены принципы организации деятельности представительных органов власти, определен статус Федерального Собрания, его структура, предметы ведения и полномочия парламента России, предусмотрено создание и функционирование законодательных органов государственной власти субъектов РФ.

Основными направлениями работы конференции стали:

- история парламентаризма в России;
- современное избирательное законодательство Российской Федерации;
- проблемы реализации избирательных прав граждан в Российской Федерации;
- прогнозы и перспективы развития парламентаризма и совершенствования избирательного законодательства.

В работе конференции приняли участие первый председатель первой Белгородской областной Думы, председатель комитета Белгородской областной Думы по законодательству и вопросам местного самоуправления,

проректор по культурно-воспитательной работе БГТУ им. В.Г. Шухова **Селивёрстов Юрий Иванович** (в его докладе были освещены основные этапы развития парламентаризма на территории Белгородской области, в частности деятельность всех составов Белгородской областной Думы), заместитель председателя Избирательной комиссии Белгородской области **Белая Лидия Борисовна** (охарактеризовала основные этапы развития избирательного законодательства и избирательной системы в современной России), заместитель председателя Избирательной комиссии города Белгорода **Маслов Анатолий Иванович** (проанализировал практику применения избирательного законодательства за последние 5 лет и сделал выводы о путях его совершенствования), начальник управления молодежной политики администрации г. Белгорода **Ершов Евгений Геннадьевич**, преподаватели, аспиранты и студенты белгородских вузов.

Вопросы теории и истории парламентаризма в своих докладах затронули **Борисов Геннадий Александрович**, заведующий кафедрой теории и истории государства и права НИУ «БелГУ», доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации; **Ерыгина Виктория Ивановна**, доцент кафедры теории и истории государства и права НИУ «БелГУ», руководитель Клуба молодых избирателей Юридического института НИУ «БелГУ» «Перспектива», кандидат исторических наук, доцент; **Крикун Владимир Григорьевич**, заведующий кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета Белгородского университета кооперации, экономики и права, кандидат исторических наук, доцент.

Особый интерес в ходе конференции проявился не только при глубоком историческом анализе становления парламентаризма в нашей стране, но и в вынесении предложений по развитию основных институтов

парламентаризма; при рассмотрении непростых подчас аспектов реализации основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Российской Федерации, в живом интересе к правовым реформам по изменению законодательства о политических партиях, о парламентском контроле и статусе депутатов.

Докладчики определили круг проблем, связанных со становлением и развитием парламентаризма в нашей стране и попытались найти пути их разрешения. По этим вопросам возникла оживленная дискуссия, которая способствовала выработке эффективных мер, направленных на дальнейшее формирование правовой культуры и гражданского менталитета молодого поколения.

В ходе конференции были высказаны интересные предложения, рекомендации по их практическому применению и были обозначены направления дальнейшего исследования темы на всех уровнях.

*В.И. Ерыгина, доцент кафедры теории и истории государства и права НИУ «БелГУ»,
член Избирательной комиссии Белгородской области*



ИСТОРИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ

БЕЛГОРОДСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ДУМА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Селивёрстов Юрий Иванович

**Председатель комитета Белгородской областной Думы
по законодательству и вопросам местного
самоуправления, проректор по культурно-
воспитательной работе БГТУ им. В.Г. Шухова**



Размышляя над названием доклада, честно говоря, решил не оригинальничать и повторить в теме выступления название нашей конференции. Потому что именно в истории Белгородской областной Думы

наиболее ярко прослеживаются все те моменты нашей истории развития парламентаризма в современной России и после 1991 года. Первая Дума или Белгородская областная Дума первого созыва была избрана в марте 1994 года. Напомню, что это был особый период в истории нашей страны. Совсем недавно в октябре 1993 года Россия пережила жесточайший государственный кризис, который завершился расстрелом российского парламента, после чего на всей территории РФ были упразднены представительные органы власти, и на протяжении полугода Россия жила без представительных органов власти, без депутатского корпуса, что естественно не могло продолжаться долго. И вот в результате после принятия Конституции РФ 1993 года было впервые предусмотрено формирование на уровне субъектов

РФ, на уровне краев, областей, национальных республик своих парламентов. Причем не просто парламентов как представительных органов власти, но и парламентов, наделенных правом законотворческой деятельности, которые имеют право и возможность принимать законы в рамках компетенции, определенной Конституцией РФ и законов субъектов Федерации. Представительные органы власти должны были урегулировать все без исключения сферы жизни, начиная от формирования органов власти и управления и заканчивая системой решения всех вопросов: хозяйственных, социальных, общественных и т.д.

Белгородская областная Дума первого созыва состояла из 21 депутата. Все депутаты избирались по одномандатным округам. В первом названии представительного органа Белгородской области отразились крайняя неопределенность периода начала 1990-х, когда формировалась законодательная власть на Белгородчине. Первое название представительного органа было следующее Белгородский областной совет народных представителей. Предлагали просто назвать Собрание народных представителей, так как слово «совет» считалось, чуть ли не ругательным. Слово «Дума» еще было непривычно и не всеми избирателями воспринималось, поэтому и название такое избрали по китайскому образцу. Высший представительный орган Китайской народной республики носит такое название. Белгородский областной совет народных представителей избирался Собранием народных представителей, правда на его втором заседании, так как первое заседание было организационное. А уже на втором заседании мы приняли решение об изменении названия представительного законодательного органа Белгородской области, и получилось нынешнее название Белгородская областная Дума.

Работали три комитета и одна комиссия в первой областной Думе. К сожалению, многие из тех, кто были первыми нашими избранниками, депутатами первой областной Думы, уже ушли из этой жизни, но большинство, слава Богу, живы и здравствуют. Именно Думе первого созыва предстояло решить важную задачу – сформировать законодательную базу организации власти в Белгородской

области. Важнейшим документом, который приняла Дума первого созыва, был Устав Белгородской области. Устав - это основной закон, который, в общем-то, на тот период времени был одним из лучших в Российской Федерации. В марте 1995 года у нас на базе Белгородской областной Думы проходила очень большая конференция, в которой приняли участие: руководитель Совета Федерации Владимир Филиппович Шумейко, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, руководители представительных органов власти практически всех субъектов РФ. Проходило большое совещание по разработке уставов. Устав Белгородской области был тогда принят в качестве модельного. Те принципы, которые были заложены в этом уставе, впоследствии использовались во многих других субъектах Российской Федерации. Мы, отталкиваясь от основных положений, которые в этом Уставе были прописаны, приняли целый ряд законов, позволившие нам конкурировать с системой органов власти, как на уровне Белгородской области, так и на уровне местного самоуправления.

Уже в декабре 1995 года мы одними из первых в Российской Федерации провели выборы главы администрации области, сейчас эта должность называется Губернатор Белгородской области. Затем провели выборы представительных органов власти местного самоуправления и выборы глав местного самоуправления во всех муниципальных образованиях нашей Белгородской области. Были приняты законы, которые как раз регламентировали деятельность всех органов власти, их взаимодействие и т.д.

Вторая задача, которую нам приходилось решать в той ситуации – это создание законодательной нормативной базы для социально-экономического развития области. Здесь тоже нужно выделить два очень важных момента, которые нам удалось решить. Именно Думой первого созыва и администрацией области, которая работала в то время, был дан старт двум мощнейшим социально-экономическим программам, результаты которых мы сегодня видим, и которыми не перестают удивляться наши коллеги из других регионов РФ. Первая такая программа, была программа

газификации Белгородской области, на тот момент многие об этом даже мечтать не смели, а мы как раз приступили к ее конкретной реализации и вот уже на протяжении многих лет мы с гордостью говорим, что у нас в области стопроцентная газификация. И вторая программа, старт которой был дан, это программа индивидуального жилищного строительства. Был создан фонд ИЖС, который до сих пор успешно функционирует. И результат работы этой программы мы также можем сегодня наблюдать, даже никуда и не выходя, достаточно подойти к окошку десятого этажа нашего университета и будут видны массивы огромного индивидуального жилищного строительства.

Вот основные вехи, основные этапы работы первой Думы. Вторая Дума избиралась и работала еще в более сложной ситуации. Во-первых, был изменен количественный состав, увеличено количество депутатов с 21 до 35 человек. Выборы Думы проходили в условиях жесточайшей общественно-политической конфронтации, то есть мы, как вошли в 1991 году в период постоянных политических конфликтов, так он и не прекращался до 1997 года, потому что это был период жесточайшего кризиса. С трудом были проведены президентские выборы 1996 года, результаты которых до сих пор подвергаются сомнению. На выборах в Государственную Думу ФС РФ существенную победу одержала оппозиция действующей исполнительной власти. И у нас на выборах нашей Думы тоже значительное число депутатских мест также досталось представителям оппозиции. И чтобы избежать конфронтации между различными политическими силами, между представителями исполнительной власти, понятно было, что во главе Думы должен был стоять человек, обладающий определенной житейской мудростью, житейским опытом, человек который вполне мог бы находить общий язык со всеми политическими силами. И вот председателем Думы второго созыва, а затем и Думы третьего и четвертого созывов избирался Анатолий Яковлевич Зеликов, который, я думаю, оставил очень яркий след в работе становления Белгородской областной Думы. Сегодня он почетный гражданин Белгородской области, очень уважаемый человек, с которым мы по-прежнему не

расстаемся. И еще хотелось подчеркнуть его огромный личный вклад, который состоял в том, что в тот тяжелый период, период конфронтации между представителями исполнительной власти, период взаимного неприятия со стороны отдельных политических партий, у нас в области сохранялась социальная и экономическая стабильность. И в результате мы уже в конце работы Думы второго созыва пришли к такому знаковому моменту, как утверждение программы улучшения качества жизни населения Белгородской области. Тогда губернатор в одном из своих ежегодных посланий сказал, что мы вышли из периода выживания, завершили его. Вы помните еще был жесточайший кризис 1998 года, и, тем не менее, даже после этого кризиса мы сумели очень быстро восстановить экономику области и смотрели в будущее, мы вышли из периода выживания и вошли в период созидания.

Работа Дум третьего и четвертого созывов была направлена на то, чтобы формировать достойную среду жизни для каждого человека, для каждого белгородца, как с точки зрения экономического развития, так и с точки зрения социальных программ, которые реализовывались на Белгородчине. Наиболее важными законами в период работы Думы третьего созыва (вообще их было принято более 233) были: «Социальный кодекс Белгородской области», законы «О развитии системы ипотечного жилищного кредитования», «Об особенностях оборота земель сельскохозяйственного назначения Белгородской области», «Об организации системы социального обслуживания» и так далее. То есть работали именно над тем, чтобы сформировать комфортную среду для жизни всех белгородцев. Собственно говоря, я считаю, что в значительной мере благодаря совместной работе всех белгородцев, администрации и Правительства Белгородской области, Белгородской областной Думы, органов местного самоуправления нам в общем-то удалось создать ту самую среду.

Из особенностей работы Думы четвертого созыва, я хотел бы отметить, что впервые выборы в эту Думу проходили по смешанной системе. 35 депутатов были разбиты на две группы: 18 депутатов пришли в областную

Думу по результатам голосования по отдельным спискам и соответственно распределения мест между партиями в зависимости от результатов выборов и 17 депутатов избирались по одномандатным округам. Забегая вперед, я хотел бы сказать, что такая же система была и при выборе депутатов пятого созыва на выборах 2010 года. Четыре парламентские партии смогли получить необходимое количество голосов и представили своих депутатов в Белгородской областной Думе, это партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», КПРФ, «Справедливая Россия» и ЛДПР. Пропорции депутатов немножко разные, в Думе пятого созыва все-таки было преимущество депутатов «ЕДИНОЙ РОССИИ» несколько больше, чем в Думе четвертого созыва, но дальше я должен бы сказать, что наличие четырех партий в составе нашего парламента не мешает нам работать конструктивно, сплоченно, слаженно. По большинству вопросов, которые мы рассматриваем в рамках работы областной Думы, всегда стараемся и умеем находить согласие, потому что основной принцип, которым руководствуется депутат Белгородской областной Думы, был и остается постоянным и единым для всех – это работа во благо наших избирателей, во благо белгородцев, во благо нашей Белгородской земли. Далее есть различия в тактике, есть различия в подходах, но есть согласие в самом главном, что любое наше решение, любое наше действие должно работать в плюс, а не в минус, мы не должны нести раскол в общество, мы не должны нести злобу, враждебность в общество, мы должны работать на консолидацию.

Одной из важнейших программ, выполнением которой мы все занимаемся, это проект формирования солидарного общества на Белгородской земле. Как раз именно те основы, которые я выше назвал, являются главными, мы должны работать не на конфронтацию, разобщение общества, а на созидание.

В Думе пятого созыва - 35 депутатов. Увеличилось число комитетов, их теперь семь и появилась комиссия по регламенту депутатской этики, комиссия, которая занимается проверкой представленных сведений об имущественном положении и доходах депутатов и членов их семей. В составе

Думы работают 20 депутатов, которые первоначально были избраны, 15 депутатов пришли новые, то есть почти 40 процентов, то есть ротации, это достаточно высокий показатель. Три наших депутата в итоге были избраны депутатами Государственной Думы, это Валерий Александрович Сергачев, сейчас первый заместитель Губернатора, это Федор Владимирович Емельяненко, советник Президента РФ по вопросам развития спорта и Наталья Владимировна Полуянова, возглавляет управление молодежной политики Правительства Белгородской области.

Мы слишком увлеклись вопросами чистого законотворчества, вопросами социально-экономических программ, вопросами взаимодействия с исполнительными органами власти, немножко отрываясь от самого важного, от наших избирателей. Для Думы пятого созыва характерно то, что восстанавливаются немножко забытые формы работы с избирателями либо применяются совершенно новые. Мы в первую очередь пытаемся оттолкнуться от тех проблем и задач, которые, собственно, перед нами ставят наши избиратели. Такими формами работы являются встречи с избирателями, работа депутатских комиссий, которые были сформированы и задействованы на наиболее острых вопросах, волнующих сегодня жителей Белгородской области.

Это вопрос о работе управляющих компаний жилищно-коммунального хозяйства. Депутатская комиссия выборочно проверила работу управляющих компаний в Белгороде и Старом Осколе, Губкине. Была выявлена масса нарушений и в организации работы управляющих компаний, и в финансовой отчетности, и благодаря нашему вмешательству в эти процессы, со стороны органов местного самоуправления были предприняты очень серьезные меры, были возбуждены уголовные дела Прокуратурой Белгородской области по целому ряду фактов, произошел ряд позитивных сдвигов.

Это вопросы пересечения границы в южном направлении, в направлении Украины. Сложнейшая проводилась работа, пришлось немного поругаться и с федеральными структурами, погранслужбой, таможенной службой. И на международный, межгосударственный уровень

пришлось выходить, тем не менее, сегодня у нас действует помимо общих мест пересечения границы дополнительные пункты для жителей Белгородской и Харьковской областей по упрощенной схеме и плюс идет обустройство тех пунктов пересечения границ, пунктов пропуска, которые сегодня функционируют, в частности, в Нехотеевке. Закончили мы работы Ровеньском районе, в следующем году приступаем к обустройству Грайворонского пути перехода, проведены солидные работы, которые позволяют быстро и по возможности без особых формальностей пересекать государственную границу России и Украины.

Когда группа депутатов приезжает в тот или иной муниципальный район, вместе с депутатами местного самоуправления мы проводим встречу с местными избирателями, отчитываемся о нашей работе, слушаем те предложения, те замечания, которые есть на той или иной территории, и затем на основании этих встреч готовим аналитические записки, и соответственно встраиваем их в план законодательной деятельности Белгородской областной Думы, т.е. работаем над теми законами, над теми решениями, которые в первую очередь волнуют наших избирателей.

Следующая форма – круглые столы. Мы довольно активно используем эту форму, как на базе нашей Белгородской областной Думы, т.е. круглые столы, где организатором выступает Белгородская областная Дума, так же мы охотно откликаемся на все предложения, которые к нам поступают, в частности, пример, и сегодняшняя конференция. Мы всегда охотно идем на такие встречи, дискуссии, круглые столы, потому что в режиме именно таких встреч наиболее четко проявляются и позитивные, и негативные моменты, которые среди нас существуют.

Мы приемлем и такую нетрадиционную форму гражданской инициативы, как встречи блогеров в кафе, которые проводятся раз в месяц. Мы охотно идем на такие встречи, хотя там не всегда приятно слушать те вещи, которые нам высказывают.

Еще одна форма работы – тесное взаимодействие со средствами массовой информации, поскольку считаем, что

через средства массовой информации, мы можем доносить то, над чем работает Дума, и соответственно получать обратную связь. Кстати на сайте Белгородской областной Думы представлена вся текущая информация о работе областной Думы. Чем больше оперативной информации поступает на информационный страницы нашего сайта, тем более открытой является работа Думы. У нас напрямую идет трансляция заседаний Белгородской областной Думы, причем любое заседание можно посмотреть в записи в случае необходимости. Начиная с сентября 2012 года, через сайт Думы начинаем обсуждение законопроектов. Можно открыть любой законопроект, посмотреть, познакомиться с ним и здесь же через сайт представить свои предложения. Я могу сказать, что у нас уже есть позитивный опыт такого общения, при разработке законопроектов мы учитываем предложения, которые поступили на сайт.

Хочу рассказать еще о тех проблемах, которые есть в развитии парламентаризма в Белгородской области.

Первое. Сегодня Белгородская областная Дума не стала передовым органом власти, той структурой, которая задает тон формированию региональной политики. Мы все-таки идем в фарватере исполнительной власти. Хорошо это или плохо – нельзя сказать. Мы стараемся сохранить те принципы консолидации, которые были заложены во второй половине 1990-х годов, и уйти от острых конфронтаций, но с другой стороны, мы понимаем, что излишне соглашательская, беззубая политика может привести к различным недоразумениям, что мы сегодня ярко наблюдаем на уровне федерального фарватера. Некая осторожность федеральных парламентариев приводит к явлениям, которые мы сегодня обсуждаем.

Второе. Формирование структур местного самоуправления. Сегодня, если реально смотреть на вещи, мы выстроили систему зеркального отражения того, что должно быть. Закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дает двухвариантную возможность формирования органов местного самоуправления. Первый вариант, когда глава местного самоуправления избирается

прямым голосованием, и он возглавляет исполнительную власть. Структура «сильного мэра» у нас работала до 2004 года. Вторая схема подразумевает (схема «слабого мэра»), что глава муниципального образования – это председатель представительного органа, руководитель исполнительной власти – это наёмный служащий, который осуществляет свою деятельность по контракту с муниципальным советом и решает в основном задачи более технические или технологические по обеспечению деятельности городского хозяйства. При этом вся политическая власть находится в руках избранного муниципального совета.

Я всегда привожу такой пример, когда акционеры принимают на работу исполнительного директора в свою фирму, а через месяц этот директор указывает акционерам, что делать, куда идти, что говорить, наверное, акционерам и в кошмарном сне такое не присниться. Вот, к сожалению, в организации власти местного самоуправления введена такая схема. И вот эта огромная задача, которая законодательно, в первую очередь, должна быть решена. Мы должны четко определить, если мы идем по пути «сильного мэра», значит, тогда мы должны проводить выборы, органы муниципальных образований должны избираться. Если мы идем по пути «слабого мэра», значит, мы должны говорить, что представительные органы являются главными. И именно представительные органы должны определять, как жить и чем жить.

Третий очень серьезный вопрос – формирование конгломераций. Белгород, как город, уже нельзя рассматривать в отрыве от того огромного массива населенных пунктов, которые его окружают, например поселки Северный, Дубовое и т.д. Большинство граждан, проживающих на территории Белгородского района, так или иначе, связаны с Белгородом (в городе работают, учатся в городских школах, пользуются услугами здравоохранения), т.е. возникла белгородская конгломерация, где очень много внутренних противоречий. Такая же ситуация у Губкина и Старого Оскола. И вот проблема конгломераций, которую нам предстоит решать совместно с органами местного самоуправления. И здесь без экспертного сообщества, без помощи специалистов, нам, конечно, крайне трудно будет продвигаться вперед.

Мы говорим сегодня об усилении контрольных функций парламента. Ослабление контрольных функций со стороны общества и со стороны парламента, как наиболее яркого представителя нашего общества, приведет к тому, что и коррупционные явления, и бюрократические злоупотребления будут все больше и больше получать распространение. У нас хороший пример подает Губернатор нашей области. Мы планируем, что в рамках депутатского часа пригласим для информации руководителей федеральных и областных структур исполнительной власти, но этого все равно недостаточно. Мы надеемся, что в ближайшее время будут разработаны и приняты законы о депутатском парламентском контроле, о депутатском парламентском расследовании, которые определяют более широкие полномочия депутатского корпуса.

Деятельность парламентских структур сейчас чрезвычайно важна, кто бы, что не говорил, к какому бы мнению нас не подводил. И тот общественно-политический кризис, который возник в конце 2011 года очень четко показал, что как только власть начинает отрываться от народа, как только интересы народы перестают быть главенствующими для власти, сразу же становимся на пороге кризиса, на пороге новых революций. Именно парламентарии, именно депутаты и в целом парламентские принципы, которые действуют у нас в России, позволяют избежать революционных ситуаций и будут способствовать тому, чтобы наше общество поступательно развивалось, а жизнь россиян с каждым годом становилась все лучше и лучше.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ СУЩНОСТИ И ПРИЗНАКОВ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В ИСТОРИИ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ

Ерыгина Виктория Ивановна

**Доцент кафедры теории и истории государства и права
Белгородского государственного национального
исследовательского университета, руководитель Клуба
молодых избирателей Юридического института НИУ
«БелГУ» «Перспектива», кандидат исторических наук,
доцент**



Хотя в Конституции Российской Федерации 1993 года не употребляется термин «парламентаризм», тем не менее, в ней закреплены его основные принципы такие, как народовластие, разделение властей,

федерализм, верховенство закона, законность, идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, выборность, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, коллегиальность принятия решений законодательными органами, гласность. Однако в практике деятельности органов государственной власти Российской Федерации и в отношениях их с населением перечисленные принципы не нашли должного отражения. Среди российских граждан законодательные органы власти имеют самый низкий уровень доверия, так как стратегические векторы и приоритеты страны определяют не органы народного представительства, а правящая элита в лице Президента РФ и Правительства РФ. Послания же Президента РФ

фактически становятся источником права, обязательным для реализации и законодательными, и исполнительными органами власти. Персоналистская конструкция власти приводит к ограничению функций парламента, отсутствию у него достаточной самостоятельности в осуществлении полномочий, к потере конституционно-правового смысла парламентских выборов, а с ним и смысла системы народного представительства. Усиливаются тенденции отчуждения депутатов от их избирателей, снижение уровня подготовки профессиональных парламентариев, так как получение выборной должности нередко зависит от размера кошелька претендента либо от финансовой поддержки организаций с сомнительной репутацией, а избиратели не вправе повлиять на работу российского парламента и отозвать нерадивых депутатов. Увеличивается дисбаланс между законодательной и исполнительной ветвями власти и усиливается концентрация основных властных полномочий у Президента РФ. Пророчески звучат сегодня слова известного русского ученого С.А. Котляревского, который считал, что парламентаризм нельзя учредить сверху, провозгласив его в конституции, он должен постепенно вызревать в недрах народного духа. Поэтому двадцать лет существования Российской Федерации как самостоятельного независимого государства слишком маленький срок для вызревания парламентаризма.

Эти и многие другие проблемы требуют научного анализа, разработки методологии исследования российского парламентаризма. Для того чтобы сформулировать понятие, выявить признаки парламентаризма, а также ответить на современные вопросы о наличии парламентаризма в России, о необходимости и возможности его установления в нашей стране, следует рассмотреть концептуальные подходы к анализу сущности данного явления.

Труды русских мыслителей конца XIX – начала XX вв. составляют теоретико-методологическую базу научного анализа концепций парламентаризма, познание которых возможно только через глубокое параллельное исследование зарубежной научной мысли. Данные концепции условно можно сгруппировать в различные теории парламентаризма,

в каждой из которых существенная роль отводилась политическим партиям, определявшим облик представительного органа, характеру его взаимоотношений с правительством, содержанию законов и выражению в них политической воли избирателей. Сосуществование примерно в одно и то же время противоположных методологических подходов к исследованию одного и того же явления, можно объяснить наличием в данное время идеологического плюрализма. По нашему мнению, именно идеология, или идейно-политическое мировоззрение ученых играет ключевую роль в формировании и развитии методологических подходов, включающих в свою структуру как научные объективные методы познания, так и навязываемые общественному сознанию идеалы. Идеология как часть методологии наиболее изменчива, подвержена влиянию различных политических, экономических, социальных факторов. Познание права и правовых явлений на протяжении всей истории было подчинено интересам определенных социальных и политических сил. Как справедливо отмечает В.М. Сырых, методология права носит конкретно-исторический характер¹. Доминирование определенных идеологических установок в ту или иную эпоху приводило к вытеснению методологического плюрализма и навязыванию всему обществу, в том числе и ученым, как субъектам познания, определенной системы ценностей. Так, например, В.В. Балахонский выделяет следующие типы философско-правовой методологии в соответствии с доминированием определенных форм познания: *«метафизическую методологию, базирующуюся на умозрительных, интуитивно постигаемых представлениях о субстанциональных основах бытия и трактующую с этих позиций правовые реалии, например, Г. Гегель; мифологическую методологию, фундаментом которой выступают идеологические установки, ориентированные главным образом на желательное определенным политическим силам восприятие права широкими слоями*

¹ Сырых В.М. Логические основания общей теории права. Т.1. Элементный состав. – 2-е изд., стер. – М., 2004. – С. 362.

общества; *религиозную методологию*, строящуюся по принципам религиозного познания и обосновывающую правовые явления догматами тех или иных религий; *позитивную методологию*, исходящую из общенаучных принципов исследования и осмысления правовых аспектов социума»². Каждая из этих методологий была преобладающей в определенный период времени.

В России период становления и расцвета юриспруденции как науки приходится на XIX век, в эпоху господства позитивной методологии. Но уже в середине-второй половине данного столетия с появлением новых научных знаний, часто заимствованных из-за рубежа, на смену формальной догматике приходят новые методологические подходы к исследованию государственно-правовых явлений: социологический, психологический, сравнительно-исторический и др. С появлением юридических школ («официальной народности», славянофильской, государственной), общественных и научных организаций умозрения ученых стали носить политико-идеологическую окраску. Идеологии, с одной стороны, сплачивали в одну организацию единомышленников, а, с другой стороны, разъединяли людей, деля их на своих сторонников и противников. На рубеже XIX-XX веков сложилось три главных направления политико-правовой мысли: либеральное, консервативное, марксистское. Расширилась также область предмета и объекта исследования в правоведении. Предметом научного осмысления ученых в рамках этих идеологий стал парламентаризм как особый режим организации власти на основе многопартийности. В результате различного видения одного и того же объекта исследования сложились разные теории познания, которые можно сгруппировать следующим образом: либеральная, консервативная, марксистская.

1. Либеральная теория. Данную теорию поддерживали, прежде всего, представители либерально настроенной интеллигенции, которые считали парламентаризм тем

² Балахонский В.В. Философские проблемы методологии права // Философия права. – 2011. – № 5. – С. 12.

перспективным режимом, в сторону которого развивается современное конституционное государство³. Однако парламентаризм не может быть навязан сверху, он должен вырваться самостоятельно в недрах самого народа, о чем писал еще в начале XX века С.А. Котляревский: парламентаризм «может являться лишь результатом конституционной практики»⁴, а не требованием конституции, служащим руководством к немедленному его исполнению.

Сторонниками парламентаризма в России в конце XIX - начале XX веков являлись выдающиеся государствоведы: М.М. Ковалевский, С.А. Котляревский, А.И. Елистратов, Н.И. Лазаревский, К.Н. Соколов, Б.А. Кистяковский, А.А. Алексеев, А.С. Алексеев и другие. Они стояли у истоков отечественной теории парламентаризма, разработали понятийный аппарат, раскрыли сущность данного явления, его характерные признаки, применяя в единстве как исторические, так и логические методы исследования.

Одним из главных признаков парламентаризма, по мнению С.А. Котляревского, является солидарность правительства и представительства в отличие от традиционной теории разделения властей. Аргументами в пользу своей теории Котляревский называл наличие у парламента помимо законодательной таких еще функций или полномочий, как бюджетные (право парламента рассматривать, санкционировать и отклонять бюджет), контролирующие (контроль за деятельностью правительства), участие во внешней политике государства⁵. Котляревский теоретически рассуждал о том, что объем законодательных полномочий народного представительства ограничен и правительством, и монархом.

Идею социальной солидарности Котляревский привносит в проблематику обсуждения природы публичной власти, и его

³ Котляревский С.А. Власть и право. Проблема правового государства. – СПб: Изд-во «Лань», 2001. – С. 269-270.

⁴ Там же. – С. 66.

⁵ Котляревский С.А. Конституционное государство. – М., 2004. – С.127-146.

большой заслугой является возведение этой идеи в принцип взаимоотношения между парламентом и правительством.

Изучение опыта конституционной монархии в Англии, знание произведений зарубежных авторов и революционные события в России способствовали формированию у российских мыслителей различных теоретических моделей взаимоотношения правительства и органа народного представительства. По словам Котляревского, в то время, когда «в современных европейских обществах уже установлено во всех главных чертах единогласие относительно существа свободного государственного устройства; великий вопрос ближайшего будущего касается существа свободного управления, т.е. отношения исполнительной власти к законодательной, указа к закону»⁶. В ходе проведенного исследования Котляревским были выделены основные черты парламентаризма, соединив которые, он дает следующее определение данному явлению: «парламентаризм есть режим обязательной политической солидарности между правительством и органом или органами, которые признаются авторитетными выразителями народного мнения»⁷. Положительно оценивая в целом систему парламентаризма, ученый считает, что только «при парламентаризме достигается наибольшее участие народного представительства в исполнительной власти и наибольшая гармония этой власти с законодательной. Поэтому при парламентарном строе политическое самоопределение власти осуществляется полнее, чем при внепарламентарном – конституционном, где управление идет сверху»⁸.

Идею солидарности законодательной и исполнительной властей разделял выдающийся русский социолог, правовед Б.А. Кистяковский, который выступал против теории разделения властей. Ученый считал, что «парламентская система представляет прямую противоположность системе разделения властей», «разделение властей практически не осуществимо», а попытки его реализации ведут к революциям и частым государственным переворотам.

⁶ Котляревский С.А. Конституционное государство. – М., 2004. – С.64.

⁷ Там же. – С. 15.

⁸ Там же. – С.141-142.

Поэтому, по его мнению, необходимо не разъединение властей, а напротив, их «объединение путем парламентской системы правительства»⁹. Причину столь жесткого неприятия формулы Монтескье исследователь творчества Кистяковского А. Н. Медушевский видит в предпочтении русскими либералами «монистического парламентаризма перед разделенным правлением»¹⁰. Для них высшим выражением демократизма являлось полновластие парламента, в классическом виде реализованное в Великобритании и во Франции периода Третьей Республики.

Несколько иную трактовку взаимоотношений министерской власти и законодательной при парламентарной форме правления дает А.А. Алексеев. Различие взглядов у отечественных ученых-юристов на природу и соотношение высших органов власти обусловлено наличием плюралистического (многоаспектного) подхода в российской юридической науке к исследованию как сущности государства, так и теории разделения властей. Эта теория в России приобрела несколько иной, отличный от классического образца, модифицированный облик¹¹. В отличие от распространенной на Западе идеи возвышения законодательной власти, выражающей волю народа, над исполнительной, представляющей собой бюрократическую организацию чиновников, российские ученые считали, что носителем власти является государство в целом, а его органам предоставлено право лишь распоряжения единой государственной властью, выполнения ее различных функций. Нам представляется вполне убедительным вывод доктора юридических наук В.Н. Корнева о том, что русские государствоведы в целом отрицательно относились к возможности и необходимости разделения единой государственной власти, аргументируя это тем, что

⁹ Кистяковский Б.А. Философия и социология права. – СПб: Изд-во Русского Христианского гуманитарного института, 1998. – С. 482-486.

¹⁰ Медушевский А.Н. Б.А. Кистяковский и публично-правовая этика российского конституционализма // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 4. – С.176.

¹¹ Корнев В.Н. Проблемы теории государства в либеральной правовой мысли России конца XIX – начала XX века. – М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2005. – С. 232.

существование самостоятельных властей ведет не к их уравниванию и взаимному сдерживанию, а, напротив, противодействию друг другу, и ничем не оправданной и опасной конкуренции и, в конечном счете, к столкновению¹². Понимая под государством юридическую личность, ряд ученых, в частности А.А. Алексеев, считают, что законодательный орган власти и правительство олицетворяют волю и деяния государства соответственно и функционируют самостоятельно. «Правительство, - пишет Алексеев, - занимает даже как бы высшее положение по сравнению с законодательством, ибо последнее всегда партийно, всегда носит на себе следы борьбы различных общественных сил и стремлений, тогда как правительство всегда беспартийно, в нем сглаживаются все противоположности, оно является носителем идеи государства»¹³. Требование независимости министров от парламента объясняется, прежде всего, тем, что занятие в законодательном органе власти ведущих позиций одной господствующей партией приводит к односторонности, партийности законодательства, подменяющего собой волю народа или государства узкопартийными интересами. Должно ли правительство подчиняться таким законам? На этот вопрос мы не находим однозначного ответа в научной литературе.

Нет однозначного ответа и на вопрос о том, какая система парламентаризма будет лучше функционировать при наличии только двух партий или при существовании значительного числа партийных организаций. Пример Англии показывает, что наличие двух крупных партий, поочередно сменяющихся во властных структурах, способствует созданию солидарности кабинета министров, единству политических взглядов всех его членов, так как все члены правительства принадлежат к одной победившей на выборах партии. Английский парламент действует совместно с королем и правительством, идя на компромиссы, именно

¹² Корнев В.Н. Проблемы теории государства в либеральной правовой мысли России конца XIX – начала XX века. – М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2005. – С. 233.

¹³ Алексеев А.А. Министерская власть в конституционном государстве. Ее основы, роли и современное положение. – Харьков: Типография и литография М. Зильберберг и С-вья, 1910. – С. 41.

благодаря поддержке одержавшей победу на выборах правящей партии. Эту особенность хорошо подметил М.М. Ковалевский, который, исследовав историю возникновения английских политических партий «тори» и «виги», объяснил расчленение английского общества на две партии очень простой причиной: по его различному отношению к правительственным актам - поддержке и противодействию¹⁴.

При существовании значительного числа партийных организаций, выступающих самостоятельно, парламент не имеет более компактного, сплоченного характера, что отражается и на правительстве, которое имеет коалиционный характер, поскольку в его состав входят представители различных партийных организаций, стремящихся к выполнению своих партийных программ. Изучив особенности французского парламентаризма, А.А. Алексеев пришел к выводу о том, что «основным тормозом для правильного функционирования всякой политической системы» является крайняя многочисленность и дробность политических партий, представленных в парламенте, «вследствие чего у министерства нет возможности опереться на тесно сплоченное большинство и проводить последовательную политику»¹⁵. Аналогичного мнения придерживается другой российский ученый А.А. Жилин. Он считает, что в государствах, где существуют хорошо организованные и дисциплинированные партии, например в Англии и Бельгии, парламентарные министерства функционируют особенно успешно, а в странах, где парламент разбит на много партий и где министерства часто составляются в виде «коалиционных кабинетов», поддерживаемых соглашениями, блоками этих партий, парламентаризм действует менее удачно (во Франции, Италии, Балканских государствах).

М.М. Ковалевский выразил мнение большинства специалистов в области конституционного права начала XX

¹⁴ Ковалевский М.М. Что такое парламент? – СПб, 1906. – С. 14.

¹⁵ Алексеев А.А. Министерская власть в конституционном государстве. Ее основы, роли и современное положение. – Харьков: Типография и литография М. Зильберберг и С-вья, 1910. – С. 235.

века, считая, что «парламентаризм существует только там, где глава исполнительной власти, будет ли то монарх или президент, образует свое правительство из членов партии, или партий, располагающих большинством в палате, или палатах». Такое правительство, по мнению ученого, должно выражать мнение партийного большинства как во внешней, так и во внутренней политике и коллективно нести ответственность «не только за закономерность, но и за целесообразность своих действий»¹⁶.

А.А. Жилин, развивая идеи Лазаревского, называет парламентское правительство всецело партийным учреждением, в котором все его члены несут солидарную ответственность по принципу: «все за одного и один за всех»¹⁷. Будучи членами партии, министры несут ответственность, прежде всего перед той партией, которая их выдвинула для проведения партийной программы в жизнь, поэтому выше всего для членов правительства стоит начало партийной дисциплины. Стоит ли в таком случае говорить об ответственности исполнительной власти перед законодательной и о контроле последней за министерствами при парламентской форме правления? На этот вопрос убедительно ответил Жилин: «По мнению некоторых ученых, парламентаризм, как партийный режим, вместо того, чтобы быть, как думают его приверженцы, лучшей формой ответственности министров, на самом деле легко ведет к установлению полной их безответственности»¹⁸.

Главным отличительным признаком парламентской монархии является ответственность правительства перед парламентом. К.Н. Соколов считает, что «парламентаризм есть высшая, более развитая, по сравнению с дуализмом,

¹⁶ Ковалевский М.М. Русская конституция. Т. III. Законодательная власть Думы и контроль ее за администрацией. Бесплатное приложение к «Биржевым ведомостям». 2-е изд. Вып. 7. – СПб., 1906. – С. 20.

¹⁷ Жилин А.А. Ответственность министров. «Очерки из теории, истории и практики этого института в конституционных странах». – Киев: Типография Императорского Университета Св. Владимира, 1908. – С. 146.

¹⁸ Жилин А.А. Записка об ответственности министров. Справка. – Пг., 1916. – С. 17-18.

форма представительной государственной организации»¹⁹. Итак, основным первичным признаком парламентаризма, его сущностью является «политическая ответственность министров», а сущность дуализма состоит в ее отсутствии.

Санкцией политической ответственности является выражение нижней палатой парламента недоверия министрам, в силу которого они должны освободить занимаемые посты. Опираясь на концепцию политической ответственности правительства, Жилину удалось сформулировать следующее определение понятия «парламентаризм» - это «наиболее полное осуществление политической ответственности министров перед парламентом, где они отвечают не только за законность и пользу для государства своей деятельностью, но и за то, чтобы она проходила в том политическом направлении, которое определяет парламент в лице его большинства»²⁰.

Таким образом, «политическая ответственность министров» тесно связана с понятием парламентаризма в трудах либерально настроенных русских ученых: К.Н. Соколова, М.М. Ковалевского, В.В. Ивановского, В.М. Гессена, А.А. Жилина, Н.И. Лазаревского, А.А. Алексева, А. Болдыря и др. Эта группа мыслителей теоретически обосновала главный признак парламентаризма - ответственность министров, как порядке отношений между органами исполнительной и законодательной ветвями власти.

2. Консервативная теория. Консерваторы поддерживали движение против парламентаризма, являвшегося, по их мнению, источником политического и социального кризиса, злом, заключающим в себе начала деморализации и разложения²¹. Проанализировав взгляды сторонников самодержавия на парламентаризм, можно утверждать, что идея представительного правления и партийности оставалась чуждой для российского консерватизма начала XX века.

¹⁹ Жилин А.А. Записка об ответственности министров. Справка. – Пг., 1916. – С. 7.

²⁰ Там же. – С. 16.

²¹ Липранди А.П. (Вольнец А.) Нужен-ли России парламентаризм? Дополнение к брошюре «Возможен-ли в России парламентаризм?». – Харьков: Типография «Мирный труд», 1910. – С.3.

Так, один из крупнейших идеологов русского монархического конституционализма Л.А. Тихомиров резко отрицательно относился к парламентаризму, при котором господство партий приводит к разъединению страны, к управлению государством политиками, к порабощению народа профессионалами политики, устрашающими, обманывающими избирателей, наконец, просто покупающими их голоса на выборах²².

Развитие консервативной идеологии в начале XX в. продолжил кандидат права С.Н. Сыромятников, в работах которого резкой критике подверглись идеи и институты западной демократии и звучали призывы прекратить «процесс насильственного переодевания 130-миллионного народа в не им и не для него шитое платье западных конституций», сблизиться с «Востоком как естественным духовно-политическим союзником России»²³.

Известный государственный деятель, правовед К.П. Победоносцев с позиций социологического подхода раскрыл сущность теории парламентаризма и реальный механизм ее действия на практике. По его мнению, парламентаризм – это такая форма правления, при которой народ переносит своё «право властительства на некоторое число выборных людей» и облакает их «правительственной автономией», а те с вою очередь вынуждены «выбирать еще меньшее число доверенных лиц – министров, коим предоставляется изготовление и применение законов, раскладка и собирание податей, назначение подчиненных должностных лиц, распоряжение военною силой»²⁴. Для

²² Тихомиров Л.А. Социальные миражи современности // Традиция и русская цивилизация / Д. Володихин, С.Алексеев, К. Бенедиктов, Н. Иртенина. М.: Астрель: АСТ: Транзиткнига, 2006. С. 200-259; Его же. Руководящие идеи русской жизни / Отв. ред. О. Платонов. М.: Институт русской цивилизации, 2008. С. 201-204, 334-336.

²³ Чернавский М.Ю. Консервативные идеи в воззрениях С.Н. Сыромятникова // Консерватизм в России и мире: в 3 ч. / редкол.: А.Ю. Минаков (отв. Ред.) и др. – Воронеж, 2004. – Ч. II. – С. 149-150.

²⁴ Победоносцев К.П. Великая ложь нашего времени // Просвещенный консерватизм: Российские мыслители о путях развития Российской цивилизации: Политическая антология / Авт.-сост. Д.Н. Бакун. – М., 2012. – С. 440-441.

реализации же этой теоретической концепции необходимы следующие условия: во-первых, «доверенные от народа лица должны устраниваться от своей личности», т.е. они должны быть механическими исполнителями наказов избирателей; во-вторых, министры были бы безличными, механическими исполнителями воли большинства народа; в-третьих, представители народа должны быть лица, «способные уразуметь в точности и исполнять добросовестно данную им и математически точно выраженную программу действий». При таких условиях действительно был бы установлен парламентаризм, т.е., по словам Победоносцева, «закон действительно выражал бы волю народа; управление действительно исходило бы от парламента; опорная точка государственного здания лежала бы действительно в собраниях избирателей, а каждый гражданин явно и сознательно участвовал бы в управлении общественными делами»²⁵.

Но на практике в классических странах парламентаризма эти условия не выполняются: выборы не выражают волю избирателей; народные представители в своей деятельности руководствуются собственным произвольным усмотрением или расчетом, связанным с тактикой партии-противника; министры самовластны и «насилуют парламент», они настолько же безответственны, как и народные представители. Парламент Победоносцев определяет как «учреждение, служащее для удовлетворения личного честолюбия и тщеславия и личных интересов представителей»²⁶.

Точно и даже пророчески Победоносцев высказывает мысль о том, что недостаточно одной смены формы правления, например, монархии на народовластие или демократию для избавления общества от бедствий и страданий. Ведь главное не смена вывески, а изменение

²⁵ Победоносцев К.П. Великая ложь нашего времени // Просвещенный консерватизм: Российские мыслители о путях развития Российской цивилизации: Политическая антология / Авт.-сост. Д.Н. Бакун. – М., 2012. – С. 441.

²⁶ Там же.

самого общества, освобождение его от прежних пороков и слабостей, привычек и склонностей. Иначе и под вывеской «Всё для общественного блага» обществом будет править «личная воля и интерес привилегированных лиц; только эта личная воля осуществляется уже не в лице монарха, а в лице предводителя партии, и привилегированное положение принадлежит не родовым аристократам, а господствующему в парламенте большинству»²⁷. Механику парламентаризма составляет процедура выборов, которая является лестницей, опирающейся на массу избирателей, уподобляющейся стаду для сбора голосов, и ведущей во власть честолюбивых. Выборы, Победоносцев определяет, как «дело искусства, имеющего, подобно военному искусству, свою стратегию и тактику»²⁸. Одной из особенностей выборов он называет отсутствие прямой связи кандидатов со своими избирателями, посредниками между ними является комитет, т.е. своего рода избирательный штаб, состоящий из приятелей, «споспешников», богатых и «некрепких разумом обывателей». Главным достоинством членов комитета, как и кандидатов, это умение красиво говорить. «Фраза – и не что иное, как фраза, - господствует» в собраниях, организуемых комитетами²⁹. И толпа слушает тех ораторов, кто громче кричит, кто умело манипулирует массами, используя конъюнктурные, популистские лозунги, обещает им то, чего больше всего хотят избиратели. И в день голосования лишь немногие избиратели подают свои голоса сознательно, большинство же голосуют, поддавшись стадным обычаям, выбирают, как правило, того кандидата, чье имя громче других и чаще других они слышали в последнее время. При этом никто не знает этого человека, ни о его характере, ни о его способностях, ни о направлении его мыслей и деятельности.

²⁷ Победоносцев К.П. Великая ложь нашего времени // Просвещенный консерватизм: Российские мыслители о путях развития Российской цивилизации: Политическая антология / Авт.-сост. Д.Н. Бакун. – М., 2012. – С. 445.

²⁸ Там же. – С. 442-443.

²⁹ Там же.

Таким образом, в ходе процедуры голосования происходит искажение смысла выборов, так как избирается не самый достойный и способный кандидат, поддержанный большинством избирателей, а тот, кого выдвинуло организованное меньшинство или партия и настойчиво продвигало для достижения желаемой цели.

Критическое отношение к парламентаризму зародилось в странах Западной Европы. Целый ряд выдающихся мыслителей открыто выступили с обличениями парламентаризма, ведущего государства к упадку и разложению: Лобанд, Э. фон-Гартман, Эмиль Макар, Флобер, А. Каут, Генрих Ибсен, И. Тэн, П. Бурже, Марсель Прево, Виктор Маргерит, П. Леруа Болье, Ренан, Ле-Бон, Генрих Спенсер, Фридрих Ницше и т.д. Среди противников парламентаризма в России в начале XX века можно назвать сторонников монархического движения, выступавших за сохранение самодержавия: А.П. Липранди (А. Волынец), К.П. Победоносцев, Д.И. Менделеев и др. По словам А.П. Липранди (А. Волынец): «Парламентаризм, построенный на выборном представительстве, является лишь фикцией народного представительства, оптическим обманом, открывающим при помощи «предвыборной агитации» и «выборных расходов», доступ в законодательство всяким проходимцам, иго которых приходится нести народу. В этом глубокая, основная ложь парламентаризма, делающая его великим народным и государственным злом...»³⁰.

Усиление авторитарных тенденций управления обществом руководители современного российского государства пытаются оправдать концепциями: «управляемой демократии», «суверенной демократии», а теперь идеологией «консервативной модернизации» страны. Эта идеология очень удобна для объяснения самобытности нашей «демократии», которая выстраивается «сверху», авторитарными методами³¹ и не похожа ни на уже известные

³⁰. Липранди А.П. (Волынец А.) Нужен-ли России парламентаризм? Дополнение к брошюре «Возможен-ли в России парламентаризм?». – Харьков: Типография «Мирный труд», 1910. – С. 72.

³¹ Лапаева В.В. К дискуссии о концепции российской демократии // Российское правосудие. – 2006. – № 6. – С.35.

зарубежные аналоги, ни на теоретические модели, получившие обоснование в научной литературе. Консервативная идеология не учитывает демократические начала, включающие в себя различные формы политической активности населения, вплоть до протестных выступлений против правительства, или непредсказуемую трансформацию существующего режима. Вероятно, в современной России именно страхом роста недовольства населения своим положением и его выступлений обусловлено признание правящей партией своим кредо – консерватизм. Консерватизм отрицает политический риск, а такая политика, «вне риска, по словам Шпака В.Ю. и Беляева С.О., – обычное занятие политиков при тоталитаризме»³². При таком режиме легче управлять обществом, держа его в постоянном контроле, ограничивая его свободы, отрицая межгрупповую конкуренцию и соперничество за обладание властью.

3. Марксистская теория. Среди социал-демократов, стоящих на позициях марксизма, не было единства взглядов по вопросу необходимости представительного правления. Противники парламентаризма считали, что парламенты по своей природе предназначены для того, чтобы быть средством господства класса капиталистов. Условием же торжества пролетариата, по их мнению, является переход от парламентского законодательства к народному. Для Российской социал-демократической рабочей партии (большевиков) первый российский парламент (Государственная дума) являлся организационным центром революции, а не высшим государственным законодательным (представительным) органом власти. Эта партия отвергала всякую парламентскую борьбу, все ее способы, всякую законодательную работу и видела в парламенте лишь трибуну, могущественное орудие пропаганды, агитации и организации революционных сил для осуществления полного социального переворота. Ее идеолог В.И. Ленин в работе «Государство и революция» выдвигает тезис об уничтожении парламентаризма. Вслед за К. Марксом он видит в нем

³² Шпак В.Ю. Политический риск / В.Ю. Шпак, С.О. Беляев. – Ростов-на-Дону, 1997. – С. 45.

только классовую сущность в виде орудия подавления народных масс со стороны господствующего класса. Вместо парламентаризма, т.е. «...вместо того, чтобы один раз в три или в шесть лет решать, какой член господствующего класса должен представлять и подавлять народ в парламенте»³³, - Маркс, а затем и Ленин предлагают превратить представительные учреждения из «говорилен в работающие учреждения». Под этими учреждениями они понимают коммуны, являющиеся не парламентарными, а работающими корпорациями, в одно и то же время и законодательствующими, и исполняющими законы³⁴, в которых «свобода суждения и обсуждения не вырождается в обман, ибо парламентарии должны сами работать, сами исполнять свои законы, сами проверять то, что получается в жизни, сами отвечать непосредственно перед своими избирателями»³⁵.

Для того чтобы четко определить понятие парламентаризма, необходимо обратиться к трудам классиков отечественной юриспруденции, которые в виду отсутствия собственного опыта развития парламентских учреждений в России, глубоко исследовали зарубежные государственно-правовые институты народного представительства и идеи иностранных авторов о зарождении и развитии парламентаризма. Этим во многом и обусловлено одно из существенных отличий воззрений дореволюционных авторов, находящихся под влиянием западноевропейской политико-правовой мысли, от современных учений о парламентаризме, основанных на конституционно-правовом анализе действующей модели парламентаризма в Российской Федерации, которую вначале создали, а затем принялись активно описывать, анализировать, а затем резко критиковать.

³³ Маркс К., Энгельс Ф. Гражданская война во Франции // Сочинения. – 2-е изд. – Т. 17. – М., 1960. – С. 344.

³⁴ Там же. – С. 342; См.: Ленин В.И. Государство и революция // Полн. собр. соч. – 5-е изд. – Т. 33. – М., 1986. – С. 46.

³⁵ Ленин В.И. Государство и революция // Полн. собр. соч. – 5-е изд. – Т. 33. – М., 1986. – С. 47-48.

Таким образом, парламентаризм в научной литературе трактуется по-разному из-за различий применяемых к анализу этого явления методов и подходов и инвариантности составляющих это понятие компонентов.

Современная теория парламентаризма. Среди современных исследователей парламентаризма, следует назвать профессора С.А. Авакьяна, который рассматривает это понятие с позиций конституционно-правовой науки. Согласно его концепции, парламентаризм предполагает наличие совокупности ряда необходимых признаков, характеризующих, прежде всего, сам парламент: «представительство; постоянная оплачиваемая работа депутатов, их определенный социальный статус; задачи и полномочия, круг дел; формы, методы и стиль работы». К числу факультативных признаков парламентаризма им отнесены: создание депутатских комитетов и комиссий, фракций и групп, довольно сложный законодательный процесс, процедуры парламентских слушаний, контроля, включая парламентские часы для ответов членов правительства на вопросы депутатов, вотумы доверия (недоверия) и т.д., политизированность депутатов, неизбежная зачастую работа на избирателя, население, СМИ, общественное мнение³⁶.

Только для характеристики парламентаризма одного лишь анализа сущности и функций парламента недостаточно. О.Н. Булаков предлагает рассматривать парламентаризм в трех аспектах:

«Во-первых, как реальный политико-правовой институт, воплощающий в себе единство представительной и законодательной власти в обществе, где существует разделение властей.

Во-вторых, как особый случай расширения власти парламента и образования парламентского правительства.

В-третьих, как идейно-теоретическая концепция, служащая научным обоснованием необходимости парламента как института и его общественных функций».

³⁶ Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. – М., 1999. – С. 29; Его же. Конституционное право России: Учебный курс. В 2 т. Т.2. – М., 2007. – С.385.

Сведение понятия парламентаризма лишь к одному из указанных аспектов, по мнению Булакова, принижает его историческое значение³⁷. Обобщая все критерии и аспекты данного явления, исследователь определяет парламентаризм «как особую систему управления государством, структурно и функционально основанную на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях реализации конституционного закрепления полновластия народа»³⁸.

Под парламентаризмом В.Е. Усанов понимает «сложное социально-политическое и государственно-правовое явление общества, являющееся особой системой управления государством, структурно и функционально основанной на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях реализации конституционного закрепления полновластия народа»³⁹.

Наиболее емкое и точное определение понятие парламентаризма дано Н.А. Богдановой, которая подошла к анализу этого явления с позиций общей теории государства и права и, опираясь на разработанные еще в начале XX века концепции русских ученых, сумела вывести, по ее словам следующую формулу: «парламентаризм - совокупность идей и опыта представительного осуществления власти народом посредством парламента»⁴⁰, а также «организация и порядок осуществления государственной власти, характерные тем, что высший законодательный орган представляет и реально отражает интересы различных социальных и политических сил общества и как власть законодательная является действительным противовесом власти исполнительной, обеспечивая баланс властей и гражданское согласие»⁴¹.

³⁷ Булаков О.Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации / Булаков О.Н. – СПб, 2003. – С.9.

³⁸ Булаков О.Н. Парламентское право России. Курс лекций / О.Н. Булаков, И.Н. Рязанцев. – М., 2007. – С.12.

³⁹ Усанов В.Е. Парламентаризм в России: конституционно-правовые основы становления и деятельности: дисс.... д-ра юрид. наук. – М., 2007. – С. 21-22.

⁴⁰ Богданова Н.А. Парламентское право в системе конституционного права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт / Под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2003. – С. 29-30.

⁴¹ Там же. – С. 30.

Парламентаризм характеризуется в научной литературе как одна из «непреложных ценностей конституционализма»⁴², «политико-правовая концепция», исходящая из «принципа верховенства закона в обществе и представительных органов в его политическом устройстве»⁴³. В качестве особой системы государственного руководства обществом, характеризующейся разделением властей при привилегированном положении парламента, представляют парламентаризм А.А. Мишин и В.А. Шеховцов. Мишин юридическим выражением парламентаризма называет «контроль парламента за деятельностью правительства»⁴⁴. Шеховцов выделяет два значения понятия парламентаризма: в узком смысле оно «отражает положение парламента в механизме разделения властей, а в широком смысле – принципы устройства парламента и все, что к нему относится»⁴⁵. В более широком смысле парламентаризм не ограничивается изучением только порядка формирования и деятельности парламента, он включает в себя и систему взаимодействия законодательной и исполнительной властей, начиная с влияния парламента на состав правительства и заканчивая его контролем за реализацией курса внутренней и внешней политики государства.

П.А. Астафичев определяет парламентаризм как теоретическую концепцию, неразрывно связанную с институтом народного представительства и являющуюся одной из форм выражения конституционализма. «Парламентаризм – это концепция «квалифицированного» народного представительства, ограниченного уровнем

⁴² Амандыкова С.К. Становление парламентаризма как одна из ценностей казахстанского конституционализма // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт / Под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2003. – С. 116.

⁴³ Агалов К.В. Парламентаризм и исполнительная власть // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт / Под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2003. – С. 184.

⁴⁴ Мишин А.А. Конституционное право зарубежных стран. – М., 1999. – С. 204.

⁴⁵ Шеховцов В.А. Развитие российского парламентаризма. – Владивосток, 2002. – С. 152.

государственной власти»⁴⁶. Можно согласиться с мнением Астафичева, который считает, что «парламентаризм никогда не был прижившимся атрибутом отечественной государственности и по-прежнему представляет собой некое идеальное теоретическое построение, во многом отличающееся от реалий общественно-политической жизни»⁴⁷.

Весьма интересна позиция Миронова Д.Н., который попытался посмотреть на сущность парламентаризма с точки зрения его роли в обществе и государстве, обеспечении успешности и безопасности страны. Парламентаризм, по его мнению, а) особое, непохожее на другие структуры, функциональное образование – система; б) «предстает как общественно-политический и государственно-правовой принцип и критерий организации механизма государственной власти; в) является предпосылкой, базовым условием солидарности населения с государством и органами государственной власти; г) «участвует» в характеристике формы правления и политического режима; д) фиксирует ориентированность общества на эволюционное развитие; е) выступает как совокупность знаний о парламенте, парламентариях и их роли в обществе и государстве; и) служит пространством измерения и реализации свободы и ответственности, прав и обязанностей человека и гражданина»⁴⁸.

На наш взгляд, парламентаризм в широком смысле слова – это система взаимоотношений между обществом в лице политических партий и высшими законодательным

⁴⁶ Астафичев П.А. Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы / Под ред. Г.Н. Комковой. – Орел, 2004. – С. 81.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Миронов Д.Н. Парламентаризм: понятие, природа, перспективы развития российского парламентаризма // Законодательная (представительная) власть: история и современность: материалы респ. науч.-практ. конф., посвящ. 100-летию Гос. Думы России (г. Якутск, 20 апр. 2006 г.) [редкол.: Д.Н. Миронов и др.]. – Якутск, 2006. – С.12-13.

(представительным) и исполнительным органами государственной власти, регулируемая конституционными, процессуальными и материальными нормами права, обусловленная конкретно-историческими факторами и основанная на принципах: разделения и сотрудничества властей, плюрализма, многопартийности, политической конкуренции и народного представительства. Система взаимоотношений между народом и властью в условиях парламентаризма предполагает: 1) участие населения страны в процедуре голосования за народных представителей; 2) представителями народа часто при парламентском режиме становятся выдвиженцы от политических партий; 3) из победивших на выборах партийных кандидатов формируется парламент; 4) получившая большинство мест в представительном (законодательном) органе власти партия или коалиция партий определяет состав правительства; 5) парламент и правительство действуют солидарно, претворяя в жизнь программы и планы победившей на выборах партии или партий.

ИДЕОЛОГИ «СОЦИАЛЬНОГО» ЛИБЕРАЛИЗМА О ПЕРСПЕКТИВАХ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ И ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ

Крикун Владимир Григорьевич

**Заведующий кафедрой теории и истории
государства и права Белгородского университета
кооперации, экономики и права, кандидат исторических
наук, доцент**

Подгорный Виктор Иванович

**Доцент кафедры конституционного и
международного права Белгородского университета
кооперации, экономики и права, кандидат юридических
наук**



Борьба вокруг идей, выработанных интеллигенцией, определяла, в значительной степени, ход и направление общественного развития, начиная с XIX века. Их сердцевиной стал вопрос о русской государственности и ее развитии.

Значительный интерес представляет даже беглый анализ некоторых выводов и положений идеологов русского «социального» либерализма по данной проблематике. Он обусловлен следующим:

- представителями данного направления политической мысли впервые были разработаны применительно к реалиям России теоретические конструкции парламентаризма, правового государства, гражданского общества;

- их теоретические конструкции базировались не на умозрительных заключениях, а на достижениях науки того времени, обобщении опыта политического развития западных стран и России;

- в последнее время довольно часто обращаются к идейному наследию русского либерализма, особенно в

политической публицистике, для обоснования тех или иных процессов современности, крайне свободно трактуя некоторые концептуальные положения последнего.

Беспорным идейным и политическим лидером российского «социального» либерализма являлся известный ученый-историк П.Н. Милюков. Именно его теоретические положения и выводы составили костяк политической программы партии конституционных демократов. Остановимся на некоторых из них более детально в интересующем нас аспекте.

1. Магистральное направление развития российской государственности. П.Н. Милюков утверждал, что перемены в общественном строе в главных чертах довольно сходны у всех просвещенных народов. Всякое человеческое общество непременно проходит через четыре ступени в своем развитии. Первая ступень – быт племенной. Вторая – феодальный, когда появляется государственная связь, но она еще не прочна из-за раздробленности. Третья ступень – военно-национальное государство. Оно связывается по времени с возникновением централизованного государства. Постепенно его военная деятельность ослабевает, уступает место мирному развитию промышленности. Свободное развитие производительных сил требует внутренней безопасности, не мирится с произволом и насилием, перестраивает все внутреннее устройство государства на твердой основе закона и права. Таким образом, военно-национальное государство постепенно превращается в промышленно-правовое. Россия пережила, как и все другие страны Европы, названные ступени и находится на стадии перехода к промышленно-правовому государству¹. На основании этого П.Н. Милюкова в отечественной историографии традиционно относят к западникам. Вместе с тем данный тезис требует конкретизации. Критикуя национализм, который отстаивал самобытность, считал любые заимствования с Запада вредными для органического развития страны, П.Н. Милюков видел опасность и в другой

¹ Милюков П.Н. «Исконные начала» и требования в русском государственном строе. – Ростов н/Дону: Донская Речь, 1905. – С. 3-5.

крайности – слепом копировании Россией опыта Европы: «Не пересадить Европу в Россию, ни сделать русское прошлое настоящим – одинаково невозможно».² Что же касается заимствования, то «... вопрос должен идти о том, какие формы могут быть подходящими для того, чтобы облечь в них наличное содержание данного момента народной жизни. Сходство с Европой не будет при этом непременно целью при введении известной новой формы».³

2. Особенность России. Главная отличительная черта российского общества – низкий уровень политической культуры. Основная причина кроется в примитивности экономической и политической жизни в течение длительного периода. Она обусловила доминирование стихийности в общественном развитии над сознательными стремлениями отдельных представителей. Наиболее негативными последствиями выступают: отсутствие традиций и самого механизма проведения преобразований,⁴ отсутствие права, регулирующего общественные отношения, что открывает свободу произволу и насилию.⁵

Вторая особенность – своеобразное место государства в русской истории. Она, отмечал, П.Н. Милюков проявляется двояко. С одной стороны, государство консервирует, тормозит политизацию российского общества. Огосударствлению подверглись все его сферы.⁶

С другой стороны, оно сыграло и продолжает играть прогрессивную роль. Это созидательное начало, единственная реальная сила, противостоящая узкословным эгоистическим стремлениям и стихии общественной эволюции. Подчинение государственной

² Вишняк М. Русский европеец // П.Н. Милюков. Сборник материалов по чествованию его 70-летия, 1859-1929. – Париж, 1930. – С. 158.

³ Милюков П.Н. Очерки по истории русской культуры. Ч.1. Население, экономический, государственный и сословный строй. – СПб.: Изд-во журнала «Мир Божий», 1896. – С.221.

⁴ Он же. Лекции на Московских педагогических курсах. Ч.1. 1892-1893. – С.10-11.

⁵ Он же. Очерки по истории русской культуры. Ч.1. – С.156.

⁶ Он же. Лекции на Историко-филологическом факультете. Вып.3. 1894-1895. – С.81-82.

власти уже является, хотя и пассивным, но все же общественно-целесообразным поведением. Не случайно, замечает ученый, все преобразования в России начинались по инициативе государства, т.е. как реформы «сверху».

3. Возможность демократических преобразований в России. Принципиально преобразования возможны на любой ступени человеческой эволюции, так как та или другая степень сознательности есть во всяком социальном процессе, различными будут только результаты, последовательность, содержание, методы осуществления. Россия не представляет исключения из данного общесоциологического закона. Он только специфически проявился в ее истории, дав порой противоположные результаты по сравнению с Европой. Незрелость политической культуры не является поводом для отказа от программы демократических преобразований, утверждал П.Н. Милюков. Для доказательства своей правоты он обращается к политической истории Болгарии.

Среди публикаций по данной проблематике особое место занимает работа «Болгарская конституция»⁷, изданная сначала в Софии, а затем в России. Не случайно она была помещена в сборник «Политический строй современных государств» вместе со статьями В.М. Гессена «Теория правового государства» и М.А. Рейснера «Развитие конституционной идеи». Болгария к концу XIX века накопила своеобразный опыт парламентаризма, который, по мнению П.Н. Милюкова, представлял теоретический и политический интерес для России в качестве образца применения западной политической мысли на Востоке. Уникальность болгарского эксперимента ученый видел в «... контрасте передовых конституционных учреждений и очень элементарного общественного и культурного строя, к которым эти учреждения прилагаются»⁸. Он поставил перед собой задачу сравнить положительные и отрицательные стороны

⁷ Милюков П.Н. Болгарская конституция // Политический строй современных государств. Сб. статей П.Г. Виноградова, В.М. Гессена и др. Том 1. – СПб.: Слово, 1905. – С.545-652.

⁸ Милюков П.Н. Болгарская конституция // Политический строй современных государств. Сб. статей П.Г. Виноградова, В.М. Гессена и др. Том 1. – СПб.: Слово, 1905. – С. 545.

болгарской политической жизни, обусловленные введением конституции.

Противниками парламентаризма в такой отсталой стране, как Болгария, писал П.Н. Милюков, являлись и являются две группы оппонентов. Одна из них просто затаила «славянофильскую обиду», что болгары предпочли политический опыт Запада политической мудрости Востока. Вторая придерживается тезиса о преждевременности демократической конституции в слаборазвитой стране. Критикуя сторонников названных направлений в России, историк приходит к выводу, что реалии болгарской политической жизни ничем не оправдывают скептицизма противников парламентаризма, скорее напротив, в опыте болгар заключается много поучительного для русских. Болгария преподнесла замечательный урок истории, правильное уяснение которого требует сменить роль непрошенных советников-покровителей на роль любознательных наблюдателей. В конечном итоге, считал ученый, Болгария обязана своей конституции, прежде всего, той степенью независимости в своем международном положении, какой она достигла. Таким образом, на основании анализа внутривнутриполитических процессов в Болгарии Милюков обосновал важное для российских либералов теоретическое положение о возможности введения демократических институтов в слаборазвитой в экономическом, культурном и политическом отношении стране. «Мы слишком готовы оперировать аргументами «незрелости», – обращается он к высказыванию Милля, – ... и слишком забываем..., что народное представительство никогда не может прийти слишком рано, так как оно само в себе носит достаточно воспитательных элементов, чтобы ускорить и регулировать политическое созревание»⁹.

Декларируя объективность своих исследований, русский историк не уклоняется от выявления трудностей, возникших в ходе демократизации страны: послушность и неопытность

⁹ Милюков П.Н. Болгарская конституция // Политический строй современных государств. Сб. статей П.Г. Виноградова, В.М. Гессена и др. Том 1. – СПб.: Слово, 1905. – С.545.

большинства депутатов, постоянные ошибки либеральной партии и др. Из негативного материала он извлек определенные политические уроки, требующие учета на ранних этапах становления и функционирования демократии (позже они вошли отдельными элементами в тактику конституционных демократов):

- демократические преобразования должны осуществляться постепенно, по мере закрепления в обществе правового сознания;

- при раздробленности политических партий, при отсутствии устойчивого большинства и меньшинства, парламентаризм может функционировать или при помощи искусственных выборов, или при помощи коалиционных кабинетов;

- отсутствие у депутатов парламентского опыта довольно часто направляет работу законодательного органа не на решение кардинальных проблем, а на обсуждение процедурных формальностей¹⁰ (полностью подтверждено опытом российского парламентаризма конца XX века).

4. Тактика осуществления реформ. По П.Н. Милюкову, предстоящие преобразования детерминируются двумя основными факторами – эволюционным развитием российского общества, в котором преобладают стихийные моменты, и определенным опытом общественно-целесообразной деятельности государства. Поскольку сущностной основой преобразований выступают сознательность и целенаправленность, то главная их опора – государство, а главная опасность – разгул стихии. Следовательно, наиболее приемлемая их форма – реформы, направленные на совершенствование и укрепление российской государственности. Одновременно это означает отрицание социальной революции как средства разрешения общественных противоречий: низкая политическая культура населения могла открыть простор стихийным действиям, нарушив тем самым естественную эволюцию. Наиболее

¹⁰ Милюков П.Н. Болгарская конституция // Политический строй современных государств. Сб. статей П.Г. Виноградова, В.М. Гессена и др. Том 1. – СПб.: Слово, 1905.– С. 575.

рельефно данная мысль представлена в поздних работах П.Н. Милюкова, где реформы уже рассматриваются напрямую как единственная альтернатива стихии революции, способной погубить и преобразования, и само государство.

Отрицая революцию из-за насильственного разрыва естественной эволюции, ученый не мог отрицать существенного влияния элемента насилия в истории России. На основании анализа проблемы он приходит к довольно интересному выводу, что в условиях неразвитой политической культуры реформы могут осуществляться государством насильственными методами. Признать насильственный характер реформы, утверждал историк, вовсе не значит еще отрицать ее историческую необходимость, и наоборот, доказывать необходимость реформы – вовсе не значит отрицать ее насильственный характер¹¹. В определенной исторической обстановке это даже имеет ряд преимуществ, так как никто правительству не мешает¹². Но отсутствие политических сил, способных противостоять преобразованиям или их поддерживать, может привести к чрезмерному усилению бюрократии, способной парализовать начинания. Данная тенденция, писал П.Н. Милюков, хорошо прослеживается в России, где часто складывалась парадоксальная ситуация, когда демократические программы правительства одновременно сосуществовали с ярко выраженным бюрократическим правлением. Время с 1796 года по 1855 год он называет эрой господства бюрократии. В сжатом виде мысль историка можно сформулировать в виде определенного политологического закона: всякая инициатива со стороны бюрократического аппарата в условиях естественной или искусственной политической пассивности населения приводит к его усилению¹³. Выход из заколдованного круга он видит только в политическом пробуждении общества, в

¹¹ Нильсен Е.П. Милюков и Сталин. О политической эволюции П.Н. Милюкова в эмиграции (1018-1943). – Oslo, 1983. – С.35.

¹² Милюков П.Н. Очерки по истории русской культуры. Часть 3. Выпуск 1. Национализм и общественное мнение. – Спб.: Изд-во журнала «Мир Божий», 1901. – С. 139.

¹³ Geyer D. Russische Revolution: Historische Probleme und Perspektiven. – Gottingen, 1985. – P. 32.

создании реальной политической силы, противостоящей бюрократии и поддерживающей всякий раз демократические инициативы государства.

П.Н. Милюков обосновывает и последовательность проведения преобразований. Слабость экономического базиса и соответствующая ему политическая организация – военно-национальное государство – не способствовали успеху первых реформ, хотя их систематическое проведение в России начинается с середины XVII века. Главная причина заключалась в том, считал ученый, что они были продиктованы сиюминутными нуждами государства, в основном военными, а поэтому не носили кардинального характера. Предъявленному требованию соответствуют только политические реформы, т. е. «вопрос о преобразовании общественного склада». Первоочередными для России являлись именно они. Перерастание военно-национального государства в промышленно-правовое создает благоприятные условия для их осуществления. Российская действительность и предыдущая практика преобразований подтверждают: уклониться от политических изменений нельзя¹⁴.

На основании этого историк выводит своего рода основное правило политических реформ. По его мнению, они должны быть своевременны, непосредственно обусловлены внутренними экономическими потребностями страны. Степени экономического развития соответствуют определенные политические институты. Чем совершеннее экономический фундамент, тем более сложные государственные структуры может позволить себе общество. Политическое развитие не должно опережать экономическое, а соответствовать ему, нельзя забегать вперед. Несвоевременность может привести к обратным результатам – к усилению государственной власти за счет подавления общественной самодеятельности, к укреплению и расширению возможностей бюрократии¹⁵.

Интересны замечания П.Н. Милюкова о темпе проведения реформ и исторической их преемственности. Им

¹⁴ Милюков П.Н. Очерки по истории русской культуры. Часть 3. Выпуск 1. Национализм и общественное мнение. – С. 212.

¹⁵ Там же.

вредит, считал он, поспешность и необдуманность. Надо разумно использовать то, что дает предыдущая эволюция. В качестве негативного примера рассматриваются им темпы проведения реформ Петром I: «С треском ниспровергнуто на землю само здание, и при этом сделал это раньше, чем можно было подумать о построении нового»¹⁶. Необоснованные темпы создают дополнительные трудности, вызванные быстрой, коренной ломкой быта.

Наряду с выполнением «основного правила» успеху способствует наличие заранее разработанного плана, обдуманного теоретически и практически, заранее подготовленного, при отсутствии стремления к ближайшим сиюминутным выгодам. Преобразователю необходимо учитывать разницу между условиями теоретической разработки и реальными условиями осуществления реформ. Опыт показывает, отмечал П.Н. Милюков: иногда невозможно достигнуть всех целей одновременно, тогда надо действовать поэтапно, закрепляя уже имеющиеся положительные результаты. Важным фактором, по его мнению, является понимание необходимости, смысла и содержания реформ народом. Часто этому обстоятельству мешает то, что они обращены к нему самими своими непривлекательными сторонами. Победа в реформаторстве гарантируется единством всех конституционных сил. Бюрократия постоянно стремится их расколоть, используя частичные уступки¹⁷.

5. Роль политических партий. П.Н. Милюков, цитируя теоретика государственного права Блунчилли: «Только борьба и столкновение партийных противоречий создают величайшие продукты политического творчества, на какие способен данный народ... Политическая партия - не опасное бедствие, болезнь государственного тела, а напротив, необходимое условие и признак здоровой политической

¹⁶ Он же. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформы Петра Великого. – С.-Петербург: Тип. В.С. Балашова, 1892. – С.1-2, 735.

¹⁷ Милюков П.Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформы Петра Великого. – С.-Петербург: Тип. В. С. Балашова, 1892. – С.1-2, 735.. – С. 107.

жизни народа»¹⁸. Милюков утверждает, что для хорошего гражданина не является добродетелью отсутствие членства в какой-либо партии. Для государственного деятеля сомнительная похвала - стоять вне их¹⁹. Отсутствие партий в обществе он объясняет двумя причинами: или в народе нет способности к политической жизни, или его развитие искусственно задерживается, но тут же уточняет – у всех наций, способных к созданию государства, найдется достаточно сил и склонности к образованию партий, необходимо только создать условия.

Открытая политическая борьба, по мнению П.Н. Милюкова, по-новому заставляет относиться к власти. Речь должна уже идти не о ее захвате или уничтожении, а об использовании для усовершенствования государственного строя. Политика предстает в виде специфической, но всего лишь одной из многих общественно-необходимых сфер деятельности людей, и как любая профессия требует профессионализма и; специальной подготовки²⁰.

В заключение ученый кратко формулирует свой основной вывод: «Итак, повторяю, современная общественно-целесообразная деятельность имеет целью – возможно большее благосостояние массы, средством – легальную борьбу политических партий и результатом – усовершенствование государственной организации»²¹.

Труды ученого и сегодня остаются заметным явлением в научной жизни России. Их отличает высокий теоретический уровень, логичность, эрудиция и профессионализм автора, сумевшего привлечь и обобщить огромный фактический материал. Безусловно, не все выводы и положения историка бесспорны (например, утверждения о примитивности русской культуры). Часть из них была позднее пересмотрена. Многие

¹⁸ Милюков П.Н. Очерки по истории русской культуры. Ч.1. Население, экономический, государственный и сословный строй. – С. 17-18.

¹⁹ Он же. Лекции на Московских педагогических курсах. Ч.3. 1894-1985. – С. 7-8.

²⁰ Там же. – С. 8.

²¹ Милюков П.Н. Лекции на Московских педагогических курсах. Ч.3. 1894-1985. – С. 8.

мысли поражают своей современностью (особенно о тактике и последовательности осуществления реформ в России).

Вместе с тем его исследования обусловлены уровнем развития науки того времени, задачами, поставленными перед ней социально-экономическими и политическими реалиями пореформенной России, политическими симпатиями самого П.Н. Милюкова.

Жизненный же итог П. Н. Милюкова в политической борьбе – это итог российского конституционализма. Конституционализм в России в начале XX века потерпел поражение. «Жизнь сложнее расчетов самого мудрого политика, – признавал П.Н. Милюков, – она дала не то решение головоломной задачи, к которому стремились мы все...»²².

²² Милюков П.Н. Предисловие // М.М. Винавер и русская общественность начала XX века. Сб. статей П.Н. Милюкова и др. – Париж, 1937. – С.5.

РОССИЙСКИЙ АБСОЛЮТИЗМ И ВЫБОРНОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Богмацера Эдуард Викторович

**Начальник кафедры государственно-правовых
дисциплин Белгородского юридического института
МВД России**

Это было время бурных изменений в российском обществе, государстве, правовой системе, вызвавшее противоречивые чувства как у участников событий, так и у историков. Споры XVIII в. перешли в XIX, они ведутся и современными исследователями. Главный предмет споров – проблема абсолютизма: время его возникновения, сущность, социальная природа, периоды развития. Все это породило обширную историографию, дореволюционную, советскую и современную.

Дворянские историки стояли на позициях изначальности самодержавия на Руси. В.Н. Татищев и Н.М. Карамзин видели его уже в Киевском государстве и, разумеется, в Московском государстве с момента его образования.

В.О. Ключевский находил самодержавие в Московском государстве, во всяком случае, при Иване Грозном и, пожалуй, даже при его деде Иване III¹. Буржуазная государственная школа русских историков (Б.Н. Чичерин), не признававшая объективных экономических законов и их воздействия на развитие государства, отрицала наличие сословно-представительной монархии в России. Она видела абсолютизм у нас уже в XVI в.

В советской литературе проблема российского абсолютизма вызвала оживленную дискуссию. Большие споры шли по вопросу о времени возникновения абсолютизма в России. Переход к самодержавию, как в советской, так и в дореволюционной литературе связывают с различными периодами. Некоторые авторы склонны относить начало его ко времени Ивана III, именовавшего себя самодержцем². Этот взгляд разделяют и некоторые более

¹ См.: Ключевский В.О. Соч. Т. II. – М, 1988. – С. 125-126 и сл.

² См.: История СССР. Т. I. С древнейших времен до конца XVIII в. / Под ред. В.И. Лебедева, Б.Д. Грекова, С.В. Бахрушина. – М., 1939. – С. 299-300.

поздние историки³. Другие авторы связывают установление самодержавия с именем Ивана Грозного. Подобного взгляда придерживался еще М.Н. Покровский. На сходных позициях стоит С.О. Шмидт. Правда, его концепция своеобразна. С.О. Шмидт допускает определенный разрыв в истории абсолютизма. Возникнув при Иване Грозном, самодержавие, по его словам, исчезает со смертью этого царя, а затем вновь возникает при Михаиле⁴. Своеобразен и взгляд Л.В. Черепнина. Он допускал одновременное сосуществование сразу двух форм государства при Иване Грозном: самодержавия в опричнине и сословно-представительной монархии в земщине⁵. Безоговорочно считает Ивана Грозного абсолютным монархом Д.Н. Альшиц⁶. Авторы учебника по истории СССР под редакцией В.И. Пичеты и других начинали историю абсолютизма с Михаила Романова⁷.

Некоторые исследователи ведут абсолютизм с реформ Петра I, с начала XVIII в. Н.Б. Голикова, отмечая окончательное утверждение абсолютизма при Петре I, умалчивает о его начальном моменте⁸. С.М. Троицкий утверждал, что «переход от сословно-представительной монархии к абсолютной начался в XVII столетии и завершился в основном в первой четверти XVIII в.»⁹.

Л.В. Черепнин отмечал, что «большинство историков считают возможным говорить о русском абсолютизме не ранее, чем со второй половины XVII в., а его окончательное

³ См.: Аврех А.Я. Русский абсолютизм и его роль в утверждении капитализма в России // История СССР. – 1968. – № 2. – С. 89.

⁴ См., например: Шмидт С.О. Становление российского самодержавства. Исследование социально-политической истории времени Ивана Грозного. – М., 1973. – С. 311.

⁵ См.: Черепнин Л.В. Вопросы методологии исторического исследования // Теоретические проблемы истории феодализма. – М., 1981. – С. 182.

⁶ См.: Альшиц Д.Н. Начало самодержавия в России. – Л., 1988. – С. 12-13.

⁷ См.: История СССР / Под ред. В.И. Пичеты, М.Н. Тихомирова, А.В. Шестакова. Т. 1. – М., 1941. – С. 164 и сл.

⁸ См.: Голикова Н.Б. Политические процессы при Петре I. – М., 1957. – С. 3-4.

⁹ Троицкий С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. – М., 1974. – С. 24.

оформление приурочивают к правлению Петра Первого»¹⁰. В этой концепции можно видеть победу идеи С.В. Юшкова¹¹, много лет назад создавшего стройную схему смены форм феодального государства и доказавшего, в частности, невозможность абсолютизма в России раньше XVII в.

Переход к абсолютизму – явление, разумеется, не одномоментное. Это определенный процесс, занимающий во времени какой-то отрезок.

С вопросом о времени возникновения абсолютизма связана проблема его сущности. В литературе наличествует противопоставление самодержавия абсолютизму. Под самодержавием понимают внешнюю независимость монарха, например от Орды, суверенность, а абсолютизм сводят к внутреннему полновластию, к господству над подданными¹².

В.И. Ленин считал термины «абсолютизм», «самодержавие», «неограниченная монархия» – синонимами¹³. Иногда говорят, что он имел в виду только самодержавие XIX-XX вв., отличая от него самодержавие XVII и XVIII в.¹⁴. В.И. Ленин действительно различал самодержавие в тот или иной век. Разумеется, самодержавие с Боярской думой – не, то же самое, что самодержавие с Государственной думой. Но, различая самодержавие на разных этапах его развития, В.И. Ленин не проводил различия между самодержавием и абсолютизмом. Он ставил вопрос теоретически: что такое самодержавие?

Возникновение абсолютизма – явление закономерное, имеющее свои объективные предпосылки. В науке существуют разные мнения по поводу того, являются ли эти закономерности едиными для всех стран или Россия имеет существенные особенности.

Во второй половине XVII в. не только возникла необходимость, но и сложилась возможность установления

¹⁰ Черепнин Л.В. Указ. соч. – С. 177.

¹¹ См.: Юшков С.В. К вопросу о сословно-представительной монархии в России // Сов. государство и право. – 1950. – № 10; Вопросы истории. – 1950. – № 1.

¹² См.: Черепнин Л.В. Указ. соч. – С. 177.

¹³ См.: Ленин В.И. Полит. собр. соч. – Т. 4. – С. 251-252.

¹⁴ См.: Черепнин Л.В. Указ. соч. – С. 177-178.

абсолютной, монархии. Эта возможность была подготовлена развитием государства в предыдущий период. Вместо своевольного дворянского ополчения было создано постоянное войско. Развитие приказной системы подготовило армию чиновничества. Царь получил независимые источники дохода в виде ясака (налога преимуществ пушниной с народов Поволжья и Сибири) и винной монополии. Теперь ему не нужно было спрашивать разрешения у земских соборов на начало войны или иное серьезное мероприятие. Необходимость в сословно-представительных органах отпала, и они были отброшены. Это означало, что монарх освободился от всяких пут, что его власть стала неограниченной, абсолютной.

Возрождение выборных традиций в России, правда, на уровне лишь местного самоуправления, исследователи связывают с изданием Екатериной II в 1785 г. «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи». Эта жалованная грамота определяла права и обязанности городского населения, систему управления в городах. Все горожане записывались в Городскую обывательскую книгу и составляли «городское общество». Объявлялось, что «мещане или настоящие городовые обитатели суть те, кои в том городе дом или иное строение, или место, или землю имеют»¹⁵.

Городское население делилось на шесть разрядов. Первый из них включал живших в городе дворян и духовенств; во второй входили купцы, делившиеся на три гильдии; в третий – цеховые ремесленники; четвертый разряд составляли постоянно жившие в городе иностранцы; пятый – именитые горожане, включавшие в свой состав лиц с высшим образованием и капиталистов. Шестой – посадские, которые жили промыслами или работой. Жители города каждые три года избирали орган самоуправления – Общую городскую думу, городского голову и судей. Общая городская дума избирала исполнительный орган – шестигласную думу, в состав которой входило по одному представителю от каждого разряда городского населения. Активным

¹⁵ История России // А.С. Орлов, В.А. Георгиев, Н.Г. Георгиева, Т.А. Сивохина. – М.: «Проспект», 2000. – С. 184.

избирательным правом, согласно положениям этого нормативного правового документа, наделялись «городские обыватели», в число которых включались лица, достигшие 25 лет, постоянно проживающие в городе и владеющие капиталом, «землей, домом или иными строениями, а также приписанные к гильдиям и цехам и платившие налоги горожане»¹⁶. С учетом ограничений (главным из которых был имущественный ценз), избирательных прав были лишены значительные категории населения. Такая структура избирательных правоотношений просуществовала в России с незначительными «косметическими» изменениями вплоть до 1864 г. Екатерина II не раз повторяла: «Что бы я ни сделала для России, это будет только капля в море... но после меня будут следовать моим началам и докончат недоделанное»¹⁷.

Динамика социально-экономической и политической ситуации в Российской империи в середине XIX в., проведение государственной властью комплекса либеральных реформ, завершившихся серьезными изменениями в системе социальных отношений, создали важные предпосылки активного развития и построения новой избирательной системы России.

Начальный этап создания системы избирательного права в это время связан с проведением двух важнейших реформ местного самоуправления – земской 1864 г. и городской 1870 г. Нормативно-правовой основой первой из них стали Указ Александра II, датированный 1 января 1864 г., и «Высочайше утвержденное положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г.»¹⁸, которые предписывали создать в тридцати четырех губерниях России земские органы самоуправления сроком на три года. Выборы в земские учреждения предполагали участие электората, сформированного из всех существовавших в тот период сословий российского общества. При разработке земской

¹⁶ Аникеев А.С. Российское право во второй половине XIX-начале XX в. // Очерки по истории выборов и избирательного права / Под ред. Ю.А. Веденева, Н.А. Богодаровой. – М., 2005. – С. 271.

¹⁷ История России. – М.: «Аванта +», 2001. – Т. 5 ч. 2. – С. 122.

¹⁸ Политическая история России. Хрестоматия / Сост. В.И.Коваленко и др. – М., 1996. – С. 488.

реформы исходили из важности предоставления возможности участвовать в управлении местным хозяйством всем слоям населения на местах. Система земского представительства основывалась на принципе сословности. Выборы проводились на трех уездных избирательных съездах – земледельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ, т.е. как бы отдельно по каждому сословию. Но при построении избирательных курий стал имущественный ценз, так что в любом избирательном съезде могли принимать участие представители всех сословий. Последние две курии образовывались по имущественному цензу (разному в разных уездах). Каждая курия на уровне уезда на специальном избирательном собрании выбирала уездных земских гласных. При этом степень представительства того или иного сословия была не одинаковой. Так, от 300 крестьян-домохозяев на волостных сходах для участия в выборах на Съезде крестьянской курии делегировался лишь один выборщик. Кроме того, избирательное законодательство установило правило, согласно которому число членов одной курии не могло превышать общее количество представителей двух других. В итоге эти и подобные им нормативные предписания приводили к таким результатам выборов, когда от помещиков и горожан - владельцев недвижимости избирались до 80% земских гласных.

Каждый съезд выбирал заранее определенное ему законом количество гласных. Авторы положения считали, что это позволит обеспечить дворянству, т.е. гласным от съезда землевладельцев, большинство в земстве. Но съезд, как об этом уже было сказано, формировался на основе имущественного ценза, а значит, в нем участвовали землевладельцы, горожане и зажиточные крестьяне. В результате стойкое преобладание дворян было достигнуто лишь в земствах первых созывов. Далее дворянский элемент неуклонно вытеснялся буржуазным. К началу XX в. дворяне, видимо, вообще не были бы представлены в земстве, если бы Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г. не изменило систему земского представительства¹⁹.

¹⁹ Коробов В.В. Выборы в России: исторический аспект (X – начало XX вв.) // Право и политика. – 2001. – № 12. – С. 130.

Для выборных от сельских обществ были сделаны исключения: они не должны были отвечать цензовым требованиям. Это объяснялось тем, что земской деятельностью как малопопулярной в крестьянской среде понуждали заниматься таких членов крестьянского общества, отсутствие которых никак не сказывалось. Сельская интеллигенция в земских выборах, как правило, не участвовала, потому что для съезда землевладельцев она не располагала цензом, от сельского общества избрана быть не могла, так как не являлась его членом. Правда, закон предоставлял крестьянам право выдвигать от себя кандидатов, не являвшихся членами общества. Однако, реализуя это правило, крестьяне чаще выбирали своих помещиков или священников.

Все граждане, имевшие право принимать участие в избирательных процедурах, были разделены на три курии: крестьянские общества, горожане-владельцы недвижимости и землевладельцы. К имущественному цензу прибавлялись достаточно определенные возрастной ценз (участвовать могли лишь лица, достигшие 25 лет), ценз гражданства (иностранцы к участию в выборах не допускались). Не принимали участия в избирательных процедурах лица, находившиеся под следствием или судом, а так же «...опороченные по суду или общественному приговору»²⁰.

Опыт земской реформы продолжала реформа городского самоуправления в 1870 году. Необходимость ее проведения вызывалась тем, что прежние структуры городского управления к тому времени практически перестали функционировать. «Городским положением» 1870 г. учреждались периодические (раз в четыре года) выборы гласных в городские думы. Пользоваться активным избирательным правом в соответствии с нормативными установлениями могли следующие категории российских подданных, достигших 25-летнего возраста: владельцы торговых и промышленных заведений; держатели промысловых, купеческих и приказчичьих свидетельств,

²⁰ Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г. // <http://emsu.ru/lm/monf/library/MUN4/4.htm>

платившие налоги в городскую казну; представители различных предприятий, учреждений, владевших в городе недвижимостью. К категориям, не имевшим права избирать и быть избранными, правовые нормы относили рабочих, ремесленников, всех, кто не имел недвижимости, а так же лиц, осужденных за определенные виды преступлений, находившихся под следствием или судом, объявленных несостоятельными, лишенных духовного сана или звания, некоторых иных «опороченных», в том числе отрешенных от должности, и др. Кроме того, не допускались к участию в выборах губернаторы, члены губернских властных структур, должностные лица местной полиции.

Электоральный корпус был разделен на три избирательные курии по величине уплачиваемых выборщиками налогов: избиратели, включенные в каждую гурию, платили одну треть налогов в казну города и избирали одну треть гласных думы. Избранным считался кандидат, а таким мог стать любой горожанин, обладавший правом голоса, набравший более половины голосов от общего числа проголосовавших. Выборы считались состоявшимися, ели в них принимало участие число избирателей, превышавшее число избранных гласных думы. Такая схема выборов в органы городского самоуправления просуществовала почти 22 года. В 1892 г. Руководство страны внесло существенные корректировки механизма избрания гласных городских дум. Так, был увеличен имущественный ценз, что резко отразилось на составе избирателей, а также ликвидирована куриальная система.

Новое «Положение о Губернских и уездных учреждениях» существенно отличалось от аналогичного документа 1864 г. Его содержание находилось в русле политики Александра III по ограничению либеральных уступок, деланных «обществу» в период реформ 1860-1870-х гг. Нововведения значительно усиливали значимость учреждений земского самоуправления от органов государственной власти.

Для надзора за деятельностью земских учреждений в Губернских правлениях были созданы специальные «Губернские по городским и земским делам присутствия».

Заметно изменилась избирательная система. Законом вводились сословные курии для избирателей, расширялось представительство дворянства. Право участия в уездных избирательных собраниях и съездах не получили крестьяне сельских обществ, духовенство. Значительно сократилось общее количество уездных и Губернских выборных гласных. Избранные волостными сходами гласные от крестьян подлежали утверждению официальными властями. Председатели и члены земских управ зачислялись в разряд государственных служащих.

Тем не менее, земская и городская реформы в совокупности с иными либеральными преобразованиями государственно-политического режима в 60-70 гг. XIX в. способствовали заметному повышению уровня правового сознания в российском обществе, укреплению избирательных традиций. Учреждение выборных процедур в земском и городском самоуправлении явилось важным шагом к формированию в последующем выборной представительной структуры общероссийского масштаба – Государственной думы.

О ВОЗМОЖНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ИНСТИТУТА ИНДИВИДУАЛЬНОЙ (ПЕРСОНАЛЬНОЙ) ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ЧЛЕНОВ ПРАВИТЕЛЬСТВА В РОССИИ

Выскребенцева Марина Юрьевна

**Аспирантка кафедры теории и истории государства
и права Белгородского государственного национального
исследовательского университета**

Недавно, 20 сентября (по старому стилю 8 сентября) 2013 года исполнилось 211 лет с момента учреждения в России должности министра. Манифест от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении Министерств»¹ явился значимым событием в истории становления министерской власти в России. Министров наделили полной властью в своих ведомствах, и одновременно была введена их индивидуальная ответственность. Затем был принят Манифест от 17 августа 1810 года «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» – документ, устанавливающий внутреннюю организацию и функции министерств и Манифест от 25 июня 1811 г. «Об Общем учреждении Министерств», который конкретизировал порядок деятельности министерств. Позднее появлялись и другие документы, с помощью которых в России закрепились и начала функционировать министерская власть.

Выдающиеся юристы дореволюционного времени, в частности периода конца 19 - начала 20 вв., довольно часто и безуспешно обращались к исследованию вопроса осуществления парламентского контроля, возможности применения института министерской ответственности, а также проблем индивидуальной (персональной) ответственности министров. Так, эти вопросы в своих работах рассматривали: Алексеев А.А., Алексеев А.С.,

¹ Извлечение из книги Законодательство императора Александра I. 1801-1811 годы (составитель и автор вступительной статьи В.А. Томсинов). – «Зерцало», 2011. / Система ГАРАНТ (дата обращения 01.10.2013 г.)

Жилин А.А., Котляревский С.А., Гессен В.М., Ковалевский М.М., Кокошкин Ф.Ф., Тихомиров Л.А., Шершеневич Г.Ф. и др.

Русский общественный деятель, монархист Тихомиров Л.А. в своей работе «Монархическая государственность» 1905 г. отмечал, что «исполнительные власти должны иметь в законе указанной сфере право (и обязанность) самостоятельного действия, за собственной ответственностью. Необходимо, чтобы они не имели возможности прятаться за Верховную власть, что, понятно, избавляет их от ответственности». Тихомиров указывал на то, что в России необходимо установление контроля над деятельностью исполнительной власти. В своем исследовании он писал: «При самом разумном решении вопроса о районе самостоятельности действий министров или кабинета министров, главное внимание приходится все-таки посвятить вопросу об организации над ними сильного контрольного учреждения». Тихомиров ссылаясь на взгляды Сперанского М.М., который способствовал учреждению министерств в России. По мнению Сперанского, надо было установить государственное сословие, перед которым министерская власть была бы фактически ответственна. Он полагал, что и Сенат не удовлетворит этому требованию. «Если бы даже сами министры пожелали у нас утвердить свою ответственность, они не могли бы в этом успеть: ибо где закон сам не стоит на твердом основании, там и отвечать перед ним нельзя. От сего недостатка происходит, что все действия министерского установления приняли вид произвола»².

В этой связи интересны взгляды другого выдающегося юриста, профессора Жилина А.А., который провел глубокое исследование проблем министерской ответственности. В 1908 г. под его авторством была опубликована работа «Ответственность министров», в которой подробно изучались взгляды юристов того времени относительно данной проблемы. Кроме того, Жилин в своей работе исследовал

² Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. 1905 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа URL: http://www.rus-sky.com/gosudarstvo/mongos/mg_27.htm (дата обращения 05.10.2013 г.)

зарубежный опыт, описав особенности применения института министерской ответственности в конституционных европейских странах и США. Исследуя объем министерской ответственности, он заключает, что «министры ответственны как за подписанные ими акты главы государства (так как они дали на них согласие), так и за самостоятельную деятельность»³. Таким образом, здесь также можно говорить об упоминании индивидуальной (персональной) ответственности членов правительства.

Рассматривая взгляды выдающихся русских юристов периода второй половины 19 – начала 20 вв., хочется отметить, что в это время была подготовлена важнейшая теоретическая база институтов парламентаризма и, в частности, правительственной ответственности. Этот вопрос был интересен кругу исследователей и одновременно являлся оправданно спорным. Подготовке теоретической базы в том числе способствовало изучение взглядов иностранных авторов, а также конституций зарубежных стран.

Спустя более двух столетий вопрос ответственности органов исполнительной власти и, конечно, высших должностных лиц в России остается краеугольным в науке и законодательной практике.

Что касается современного положения дел в России, то существует необходимость усиления контроля государства и общества за исполнительной властью. И сейчас в этой связи с целью совершенствования законодательства целесообразно обращаться к опыту иностранных государств.

Применительно к рассматриваемой теме институт индивидуальной ответственности существует и конституционно закреплен в некоторых зарубежных странах. Такой вид ответственности предусмотрен в законодательстве Дании, Швеции, Австрии, Греции, Польши, Финляндии Латвии, Эстонии.

Так, например, польская Конституция предусматривает два вида ответственности Правительства. Члены Совета Министров несут перед Сеймом солидарную ответственность за деятельность Правительства, а также индивидуальную

³ Жилин А.А. Ответственность министров. / А.А. Жилин – Киев: типография Императорского Университета св. Владимира, 1908. – С. 4.

ответственность за дела, подлежащие их компетенции (ст. 157 Конституции Польши).⁴ Подобная формулировка содержится в ст. 85 Конституции Греции: «Члены Совета Министров несут коллективную ответственность за общую политику Правительства, а каждый из них – за действия или упущения в сфере своей компетенции». ⁵ Конституция Италии указывает, что министры коллегиально ответственны за действия Совета Министров, индивидуально – за действия своих ведомств. ⁶ В Великобритании механизм персональной ответственности правительства включается наложением на конкретного министра традиционного взыскания в виде сокращения суммы денежного содержания. После этого либо министр уходит в отставку, либо оппозиция инициирует процесс вынесения вотума недоверия всему правительству⁷.

Интересно положение дел относительно института ответственности отдельных членов Правительства в соседней с нами республике Южная Осетия. Так, Конституция Республики Южная Осетия наряду с коллективной выделяет индивидуальную министерскую ответственность перед Парламентом, устанавливая, что Парламент может выразить недоверие любому члену Правительства большинством от числа избранных депутатов Парламента. В этом случае Президент вправе освободить от должности указанного члена Правительства либо не согласиться с мнением Парламента. В случае если Парламент в течение двух месяцев повторно выразит недоверие члену Правительства, то Президент издает указ об освобождении указанного члена Правительства от

⁴ Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Т.1. Правовые системы Восточной Европы (под ред. В.И. Лафитского). – М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», 2013. / система ГАРАНТ (дата обращения 01.10.2013 г.)

⁵ Там же.

⁶ Виноградов В.А. «Состав конституционного деликта» // Законодательство. – 2003. – № 10. – С 58-69.

⁷ Джойс П. 101 ключевая идея политика, Фаир-пресс, Москва, 2002 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа URL: <http://politike.ru/dictionary/972/word/otvetstvenost-pravitelstva> (дата обращения 03.10.2013 г.)

должности (ст. 65)⁸. Таким образом, индивидуальная (персональная) ответственность применяется в ряде государств, при этом она имеет конституционное закрепление.

Что касается современной России, то анализируя ч. 3 ст. 117 Конституции РФ, следует отметить, что предусмотрена исключительно коллективная ответственность Правительства перед Государственной Думой. Госдума может принять решение о недоверии только Правительству в целом, а не его отдельным членам. В отношении отдельного члена Правительства депутаты могут предлагать рекомендации, которые могут быть учтены или не приняты во внимание Президентом⁹.

Таким образом, как отмечает Дмитриев Ю.А., и с этим трудно не согласиться, в нашей стране отсутствует легальный механизм персональной ответственности министров и последующего их наказания, впрочем, как и Президента, подвергнутого импичменту. Отсутствие реальной, гласной, понятной гражданам публичной ответственности высших органов федеральной государственной власти не позволяет государству фактически называться правовым¹⁰.

На наш взгляд, конституционное закрепление института индивидуальной (персональной) ответственности членов Правительства, кроме прочего, позволит расширить сферу применения парламентского контроля.

Хотелось бы остановиться еще на одном вопросе. Если к министру всё же применяется ответственность за совершенные им деяния, то он, как правило, подлежит отставке. То есть все санкции, кроме предупреждения, носят радикальный характер и предусматривают прекращение

⁸ Дугузова А.Т. Парламент Республики Южная Осетия [Электронный ресурс] // Режим доступа URL: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=10&art=3939> (дата обращения 10.10.2013 г.)

⁹ Комментарий к Конституции РФ (под. ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева). – М.: «Эксмо», 2010 г. / система ГАРАНТ (дата обращения 10.10.2013 г.)

¹⁰ Дмитриев Ю.А. Об ответственности высших федеральных органов государственной власти России // Право и жизнь. – 2013. – № 5. – С. 8-16.

полномочий виновного лица. Иногда это не совсем целесообразно. Введение таких санкций, как общественное порицание, понуждение к исполнению обязанности, приостановление полномочий, лишение права занимать определенные должности, более широкое использование предупреждения, способствовало бы большей гибкости санкций конституционно-правовой ответственности, большему соответствию их принципам целесообразности и гуманизма ответственности¹¹. Считаем это мнение вполне оправданным. Отставка министра не может быть самоцелью индивидуальной (персональной) ответственности. Иногда важнее достичь более глубоких целей правительственной ответственности в целом, как то обеспечение в деятельности Правительства законности и государственной дисциплины, для достижения которых как раз и могут быть использованы альтернативные санкции. Конечно для того, чтобы этот механизм заработал такие меры юридического воздействия должны быть законодательно закреплены.

Что касается оснований применения ответственности к отдельным членам Правительства, то здесь также вопрос остается открытым. По мнению некоторых юристов, например Сергеева А.Л., необходимо разработать специальные перечни противоправных оснований отставки для отдельных министров в зависимости от сферы их деятельности¹². Кроме того, предлагается внести в закон составы конституционных деликтов, совершаемых федеральными министрами, которые должны подразделяться на общие, независимо от сферы общественных отношений, подведомственных ответственного субъекту, и специальные, непосредственно связанные с подведомственной министру сферой

¹¹ Авдеенкова М., Дмитриев Ю.А. Конституционно-правовая ответственность в РФ [Электронный ресурс] // Режим доступа URL: <http://www.ydmitriev.ru/txt/0007.htm> (дата обращения 10.10.2013 г.)

¹² Сергеев А.Л. Конституционная ответственность федеральных органов государственной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 150.

управления¹³. Автор мотивирует это тем, что Президент РФ применяет санкции к министрам в своих указах, но он тем самым не должен самостоятельно устанавливать основания ответственности. Такие основания должны быть закреплены в законе. По нашему мнению, вопрос о необходимости выделения общих и специальных оснований ответственности министров мог бы быть обсужден в Парламенте РФ в рамках законопроекта о введении индивидуальной (персональной) ответственности отдельных членов Правительства РФ.

В заключение хотелось бы выделить следующие положения:

- наряду с коллегиальной ответственностью правительства существует институт индивидуальной (персональной) ответственности его отдельных членов;

- понятия «ответственное правительство», «министерская ответственность» широко исследовались выдающимися юристами периода второй половины 19 – начала 20 вв. В это время была подготовлена обширная теоретическая база, которая могла бы быть интересна при исследовании проблем ответственности исполнительной власти в целом, в том числе применительно к настоящему времени;

- институт индивидуальной (персональной) ответственности действует и законодательно закреплен в ряде зарубежных стран. Некоторый успешный опыт мог бы быть полезен и использован в целях совершенствования отечественного законодательства;

- санкции по результатам применения такой ответственности не должны сводиться лишь к цели прекращения полномочий члена Правительства. Наряду с отставкой могут быть установлены и иные меры юридического воздействия;

- законодательное закрепление индивидуальной ответственности министров в эффективном сочетании с коллегиальной ответственностью Правительства позволит расширить сферу применения парламентского контроля и будет способствовать более эффективной деятельности исполнительной власти.

¹³ Сергеев А.Л. Конституционная ответственность федеральных органов государственной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 171.

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ НА ВЫБОРАХ В ПЕРВУЮ ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Галка Валентина Александровна

Студентка Юридического института НИУ «БелГУ»

Манифестом от 6 августа 1905 года император Николай II учредил Государственную думу как «особое законосовещательное установление, коему предоставляется предварительная разработка и обсуждение законодательных предположений и рассмотрение росписи государственных доходов и расходов»¹. Разработка положения о выборах возлагалась на министра внутренних дел Булыгина. Срок созыва был установлен – не позднее половины января 1906 года.

Однако разработанные комиссией во главе с Булыгиным и утвержденные царским манифестом от 6 августа 1905 года положения о выборах в Думу (правом голоса наделялись лишь ограниченные категории лиц: крупные собственники недвижимых имуществ, крупные плательщики промыслового и квартирного налога, и – на особых основаниях – крестьяне) вызвали сильное недовольство в обществе, многочисленные митинги протеста и забастовки в конце концов вылились во Всероссийскую октябрьскую политическую стачку, и выборы в «Булыгинскую думу» не состоялись.

11 декабря 1905 г. во время вооруженного восстания в Москве, издается указ «Об изменении положения о выборах в Государственную думу», которым значительно расширяется круг избирателей. Практически все мужское население страны в возрасте старше 25 лет имело избирательное право. Право выбора не было прямым и оставалось неравным для избирателей разных категорий (курий). По новому закону больше половины населения Российской империи были лишены избирательных прав. Это были

¹ «Высочайший Манифест Об учреждении Государственной Думы» от 6 августа 1905 года.

женщины, молодые люди, не достигшие 25 лет, военнoслужашие, студенты высших учебных заведений, представители высшей администрации и занимающие должности в полиции, осужденные или находящиеся под судом (если наказание за совершенное преступление предусматривало утрату сословных прав или признание имущественной несостоятельности), ряд национальных меньшинств, кочевые народы. Общее число выборщиков по всей России составляло: от крестьян - 42%, от землевладельцев - 31 %, от горожан - 27 %.

Члены Думы от каждой губернии избирались губернским собранием выборщиков. Выборщики избирались на уездных избирательных собраниях по трем куриям: 1) землевладельцев; 2) крестьян - уполномоченных от волостей; 3) городских жителей, обладающих достаточным цензом. Депутаты избирались избирательными собраниями, состоящими из выборщиков от каждой губернии и ряда крупных городов. Выборщики избирались четыремя отдельными куриями избирателей: землевладельцами, городскими жителями, крестьянами и рабочими.

Землевладельцы с полным земельным цензом (150 десятин) непосредственно участвовали в уездных съездах землевладельцев, голосовавших за выборщиков от губернии. Мелкие землевладельцы выбирали уполномоченных в уездный съезд по одному на каждый полный ценз. Городское население малых городов голосовало за выборщиков в губернские избирательные собрания; крупные города имели собственные избирательные собрания, наравне с губернскими. Крестьянские выборы были четырехстепенными: первую степень образует волостной сход, вторую - съезд уполномоченных от волостей, третью - губернское избирательное собрание. Из числа членoв Думы от каждой губернии один непременно должен быть от крестьянской курии.²

² Аврех А.Я., Грунт А.Я. Государственная дума // Советская историческая энциклопедия: Т. 4: Г-Д / Редкол.: Жуков Е.М. (гл. ред.) и другие. - М.: Советская энциклопедия, 1963. - С. 610-619.

Рабочие выбирали съезд своих уполномоченных, на котором избирались выборщики на избирательное собрание губерний или крупного города. Представительство от горожан и рабочих было трехступенчатым. Число выборщиков было коренным образом перераспределено в пользу помещиков и крупной буржуазии. Выборы в национальных окраинах России проводились по несколько иным правилам, принятым в феврале - апреле 1906 года, в основе которых лежал вероисповедально-национальный принцип.

Манифестом 17 октября 1905 г. Государственной Думе были представлены законодательные права и обещано расширение избирательного права. Указом 11-го декабря 1905 г. круг избирателей в Государственную Думу расширен значительно, почти до пределов всеобщего избирательного права (в городах избирательное право получили все квартиронаниматели; однако это избирательное право было весьма неравным по «удельному весу» голосов избирателей различных категорий). К трем куриям прибавилась четвертая - рабочие. 20-го февраля 1906 г. было издано новое «Учреждение» Государственной Думы для приведения его в соответствие с принципами, установленными Манифестом 17-го октября. В тот же день было издано новое положение о Государственном Совете, который был реформирован. Из административного органа он превращался в верхнюю палату будущего парламента, верную власти и имевшую равные с Думой законодательные полномочия.

Члены Совета по выборам состояли из следующих групп: от православного духовенства - 6; от академии наук и от университетов - 6; от земских собраний - 34; от дворянских обществ - 18; от торговли и промышленности - 12; от съездов землевладельцев не земских губерний - 22 (из них 6 - от царства Польского), всего 98 человек; такое же количество членов ежегодно назначалось государем «к присутствию» в Государственном Совете. Согласно правилам о введении в действие Учреждения Государственной Думы от 18 сентября 1905 года выборы депутатов в Думу должны были проводиться по всей стране в один день. Однако процедура выборов была настолько сложна и громоздка (к тому же уже на первых этапах их подготовки выявилось немало

неожиданных проблем), что сразу стало очевидным: осуществить это не удастся. Выборы депутатов в Первую Государственную Думу должны были пройти в период с 23 марта по 20 апреля, но в результате растянулись до июня 1906 года, когда Дума уже начала свою работу. Всего в выборах приняла участие примерно половина избирателей. Результаты выборов были обнародованы 20 апреля 1906 года. В результате выборов к июлю 1906 года в Первую Государственную Думу было избрано 499 депутатов из 524, выборы не состоялись в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. Ответственность за подготовку и проведение выборов возлагалась на местные органы власти. Сначала составлялись, уточнялись списки выборщиков, потом они обнародовались в официальных печатных изданиях. Подготовкой и проведением промежуточных выборов (уполномоченных и выборщиков) занимались уездные и губернские (областные) по выборам в Государственную думу комиссии. На заключительном этапе на собраниях выборщиков губернии или области избирались депутаты Государственной Думы. Агитационная часть думской избирательной кампании не являлась обязательной и ее проведение зависело от активности общественно-политических сил в конкретной территории. В день выборов агитация была запрещена и это не всегда соблюдалось.³

Подготовка к выборам началась с того, что в январе министерством внутренних дел была разослана инструкция земским начальникам следующего содержания:

1) Удерживаясь от явного активного вмешательства в предстоящие выборы в Государственную думу, земские начальники, тем не менее, обязаны наблюдать за тем, чтобы во время выборов не имело места насилие со стороны различных противоправительственных партий, как-то; социал-демократов, социалистов-революционеров, конституционных демократов и им подобных.

³ Малышева О.Г. Государственная дума // Энциклопедия государственного управления в России: В 4 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И.Н. Барциц / Том I. А-Е. Отв. ред. И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2004. – С. 209-211.

2) Земским начальникам вменяется в обязанность вести с крестьянами частные собеседования, разъясняя им, что участие в выборах не есть какое-нибудь право или вольность, а обязанность верноподданного. Причем разъясняя населению программы различных партий, земские начальники обязаны разъяснить крестьянам всю неосновательность программ, клонившихся к изменению основного государственного строя.

3) Во время производства самих выборов земские начальники через доверенных лиц обязаны следить за теми из ораторов, которые ставя себе целью проникновение в Государственную думу, обещали бы крестьянам несбыточными надеждами на даровое наделение частновладельческими земельными участками. Таковых ораторов, если бы они проникли в выборные собрания, необходимо для правильного течения выборов удалять, как беспокойный элемент. Само же удаление таковых лиц из помещения выборщиков должно производиться отнюдь не официальными представителями власти, а через доверенных людей.

4) Удалению из помещения выборщиков подлежат как лица в нетрезвом состоянии, так и крикуны.

5) О недопущении в помещение для выборщиков лиц, зарекомендовавших себя со стороны неблагонадежности, земские начальники обязаны озаботиться накануне выборов.

6) В помещениях для выборщиков надлежит вывесить имена лиц, кои по неблагонадежности своей кандидатами быть не могут, и если бы сами выборщики таковых избрать пожелали, то предварять, что таковые выборы, как неправильно протекавшие, действительными быть не могут и подлежат опротестованию.

7) В случае, если бы агитаторы выказали намерение обратить выборные собрания в крестьянские комитеты для раздела частновладельческих земель, земские начальники, объявив такие собрания незаконными, имеют право немедленно обратиться к содействию военной силы для ареста лиц, принявших участие в таковых комитетах.

8) Все это подлежит строгому выполнению, не вызывая нарекания со стороны населения.

Были арестованы массами учителя земских школ, фельдшера, крестьяне, пользующиеся уважением среди своих односельчан. Среди арестованных крестьян были уполномоченные от волостных сходов для избрания выборщиков в Государственную думу. Во многих селах пустовали школы, что, несомненно вызвало ропот среди крестьян. В Нижнем Новгороде благодаря свирепой реакции, терроризовавшей население, избирательная кампания проходила, настолько вяло, что полиция начала серьезно опасаться поголовной забастовки. В Гадчинском уезде Полтавской губернии земские начальники выезжали по селам и на сходках объясняли манифест 17 октября 1905 года, призывали всех к порядку. В Курске полиция усердно следила за грамотными крестьянами. Полиция в уездах отбирала газеты и листки привозимые из города. Собрания в 5-6 человек разгонялись. Намеченные кандидаты повсеместно преследовались. В Слободском уезде Вятской губернии действовал циркуляр Дурново. По весям и стогам уезда разъезжал сельский писарь и агитировал за партию правого порядка.⁴ В Черниговской губернии против уполномоченных крестьян, резко высказывавшихся против проекта Стицинского о крестьянах, было произведено несколько гонений. Везде производились повальные обыски и массовые аресты. Особенно многочисленны аресты были в Нежинском уезде. В целом ряде селений производились повальные обыски и аресты. Тюрьма в Нежинском уезде была переполнена: вместо 50 человек на которых она рассчитана, там находилось 120 человек. Репрессии обрушивались на все опасные или неблагонадежные с точки зрения правительства элементы: на организованные группы, решившие принять активное участие в выборах, и на партии и слои населения, бойкотировавшие выборы, и, наконец, на те необъединенные ещё элементы, которые казались правительству ненадежными или подозрительными. Газеты были переполнены жалобами и протестами по поводу

⁴. Витенберг Б.М. Государственная дума // Отечественная история: энциклопедия: В 5 т.: т.1: А-Д / Редкол.: В.Л. Янин (гл. ред.)и другие. – М.: Большая Российская энциклопедия, 1994. – С. 611-612.

производимых властями совместно с черносотенными организациями акциями насилия над избирателями. Предвыборные собрания или вообще не разрешались или разгонялись, как только речи ораторов принимали нежелательный для полиции оборот. Особенно преследовалась партия народной свободы, в то время как правые партии пользовались особым покровительством полиции, и им разрешалось устраивать собрания, митинги, собеседования, распространять во множестве черносотенные воззвания.

По всей стране шла проповедь бойкота думы. Газеты были переполнены сообщениями, что во множестве городов бойкот думы проводился рабочими с редкой стойкостью и мужеством. Особенно дружный бойкот был отмечен в Санкт-Петербурге, Одессе, Киеве, Севастополе, Брянске, Харькове, Екатеринославе, Риге, Либаве, Нижнем Новгороде, Саратове и многих других городах.

Закон о выборах делал ставку на монархические и националистические чувства крестьянской массы. В действительности же крестьяне поддерживали оппозиционные партии. Власти мало вмешивались в ход выборов; участие в них приняла только половина избирателей. Это были первые всеобщие выборы за всю историю России. Выборы дали полную победу оппозиционным партиям. В составе Думы было около 170 кадетов, около 100 трудовиков, 15 социал-демократов (меньшевиков), 70 «автономистов» (представителей окраин), 30 умеренных и правых, около 100 беспартийных. Исходя из результатов выборов, можно сделать несколько общих выводов:

1. Несмотря на все оградительные меры, такие, как избирательный ценз и многоступенчатые выборы, власти потерпели относительное поражение на выборах. Крайне правые партии и октябристы получили на выборах всего лишь 10% голосов. Выборы нанесли жестокий удар по основному догмату самодержавия - нерушимому единству царя и народа.

2. Большинство крестьян, вместо того, чтобы поддержать на выборах тех, кто считал себя их естественными защитниками, помещиков или местных

государственных служащих, проголосовало за своих собственных кандидатов или за кандидатов оппозиции. Таким образом, в Думу были избраны около 100 беспартийных депутатов, выступающих за аграрные реформы и еще 100 депутатов-трудовиков.

3. Главную победу на выборах одержала партия кадетов, получившая более трети мест. Это был результат весьма умелой кампании, которую провели лучшие публицисты и ораторы страны. Конфликт между оппозиционно настроенной Думой и государем, претендующего на роль носителя исторической и монархической законности, стал неизбежен. Но борьба оказалась неравной.

23-го апреля, всего лишь за четыре дня до открытия Думы, были приняты Основные законы Российской империи, сильно ограничивающие ее законодательные, бюджетные и политические права. Дума лишалась многих своих полномочий. Ей запрещалось обсуждать вопросы, относящиеся к «ведению государя», такие, как международные, военные и внутренние дела двора. Финансовые прерогативы Думы были еще более куцыми, чем законодательные. В ее компетенцию не входили все затраты, связанные с вопросами «ведения государя», а также государственной задолженности; в конечном итоге половина бюджета страны не подлежала контролю со стороны Думы, государь сохранял «высшую самодержавную власть» (из официальных документов было исключено лишь слово «неограниченная»); в перерывах между сессиями (а время сессий определялось государем) только он мог провозгласить и утвердить новый закон, объявить или отменить чрезвычайное положение, приостановить по своей воле действие любого закона или гражданских свобод.

Весной 1906 г. Дума начала работу. Источник будущих коллизий был заложен в самом устройстве русской конституции, давшей Государственному совету одинаковые законодательные права с Думой. Первое заседание Государственной думы состоялось 27 апреля 1906 года в Таврическом дворце Санкт-Петербурга. Первая дума проработала 72 дня.

РОЛЬ ЗЕМСКИХ СОБОРОВ В РУССКОМ ГОСУДАРСТВЕ

Ермолова Ольга Ивановна

**Руководитель социально-психологической службы
ОГБОУ СПО «Белгородский индустриальный
колледж»**

7 января 2013 года исполнилось 400 лет Великому Земскому Собору 1613 года. На Руси издревле существовали вечевые традиции и обычай решать важнейшие дела совместно – «соборно», «всей землей». Монголо-татарское иго и укрепление централизованного государства поколебали, но не уничтожили древних традиций. Великокняжеская власть в самые ответственные, ключевые для русской истории моменты прибегала к совету всех сословий. Так, прообразом Земских соборов можно считать совещание удельных князей, митрополита, бояр и воевод, созванное в 1471 г. Иваном III для принятия решения о военном походе на Новгород. Подобного рода учреждения были характерны для многих европейских государств, прошедших этап сословно-представительной монархии. Впервые они возникли в 1188 году в Леоне и Кастилии, в 1218 год в Каталонии, в 1254 в Португалии, в 1265 в Англии, в 1274 в Арагоне. В Испании эти представительства назывались кортесами, в Англии - парламентом, во Франции и Нидерландах - провинциальными и Генеральными штатами, в германских княжествах - ландтагами, в Польше и Чехии - сеймами. На Руси подобные учреждения получили наименования Земских соборов. Характерно, что иностранные послы, сообщая своим правительством о созыве в Москве того или иного собора, называли их на свой лад: англичане - парламентом, поляки - сеймом. Этому органу в нашей литературе присвоено название земского собора, а в памятниках XVII в. он называется иногда «советом всея земли». Земские соборы – центральное сословно-представительное учреждение России в середине 16-17 веках. Земский собор - это орган, пришедший на смену вечу, восприняв традиции участия общественных групп в

решении правительственных вопросов, но заменив присущие ему элементы демократизма началами сословного представительства. Появление земских соборов – показатель объединения русских земель в единое государство, ослабление княжеско-боярской аристократии, роста политического значения дворянства и отчасти верхов посада. Создание земских соборов было большим шагом в совершенствовании государственной системы управления и стало ключевым моментом в развитии нашей страны как демократического государства.

При Иване Грозном стали собираться первые земские соборы, прототипом которых можно считать городские советы, существовавшие в крупных городах. Они созывались московским правительством для решения наиболее значимых проблем.

Официально первый Земский собор был созван в 1549 году. Уже в то время власть царя была абсолютной, и он не был обязан выслушивать участников земских соборов. Однако дальновидный Иван Грозный понимал, что благодаря соборам можно было получить сведения о реальном состоянии дел в государстве. Важно и то, что царь пользовался поддержкой бояр и дворян, которые содействовали в принятии законов ослабляющих феодальную аристократию. Это была необходимая мера для укрепления абсолютной царской власти. Изначально в состав первых земских соборов входили только представители господствующего класса всей русской земли. При Иване Грозном соборы еще не были выборными, таковыми они стали лишь в начале 17 века. В состав каждого земского собора входили члены Боярской думы и Освященного собора, а также земские люди. Боярская дума состояла исключительно из представителей феодальной аристократии, а Освященный собор из представителей высшего духовенства. Земские люди формировались из представителей разных групп населения из различных местностей. Каждый собор по традиции открывался зачитыванием вступительного письма с перечнем вопросов для обсуждения. Земские соборы были уполномочены решать вопросы внутренней политики и финансов, а также вопросы внешней политики. Право открывать собор

предоставлялось царю или дьяку. После этого все участники собора удалялись на совещание. Каждому сословию было принято заседать отдельно. Наиболее важные вопросы решались с помощью голосования, которое проводилось в «каморах» - специально отведенных для этого комнатах. Часто земский собор оканчивался совместным заседанием всех его участников, а закрывался торжественным обедом.

Не все земские соборы были правильно организованными сословно-представительными собраниями. Многие на них созывались настолько срочно, что не могло быть и речи о выборе для участия в них представителей с мест. В таких случаях кроме «освященного собора» (высшего духовенства), Боярской думы, столичных служилых и торгово-промышленных людей на них выступали от имени уездных служилых людей лица, случайно находившиеся в Москве по служебным и иным делам.

С конца XVI в. у Земских соборов появляется важнейшая функция, они начинают утверждать вступление на трон монархов. Хотя престол передавался по наследству, считалось, что царь непременно должен получить одобрение выборных от всех сословий. Первым царем, утвержденным собором, был Федор Иоаннович. Подобной легитимности добивался его шурин и преемник Борис Годунов. Его венчание на царство в 1598 г. было утверждено собором, принявшим специальный соборный акт от лица выборных «от конца до конца всех государств Российского царствия»¹. В 1606 г. Василий Шуйский в борьбе за власть тоже стремился прикрыться авторитетом собора, но современники обвиняли его в том, что его «одною Москвою выбрали на царство, а иные де города того не ведают»².

Наивысшего влияния земские соборы достигли в конце эпохи Смутного времени. В 1611-1612 гг. на свободной от иноземных захватчиков территориях управлял «Совет всея земли», а Земский собор 1613 г. заседал в Москве почти без перерыва целое десятилетие до 1622 г. – менялся только состав выборных. Память о десятилетнем соборе

¹ Ключевский В. О. Русская история: В 5 т. / Под ред. А. Ф. Смирнова. – М., 2002. – С. 141, 148.

² Там же.

сохранилась надолго. В 1634 г. стряпчий И. А. Бутурлин бил челом о «слове и деле государеве», заявил, что дела в государстве «не строитца» и предложил проект преобразований, сводившийся к созданию постоянно действующего собора из выборных от московских и уездных служилых людей, которые должны были жить в специально отведенном для них дворце и извещать государя о всякой неправде. Автора проекта объявили «не в целом уме», а его челобитную отвергли³. Политическая система России эволюционировала совсем в ином направлении. Земским соборам не было суждено превратиться в постоянные учреждения, и даже в период своей наивысшей активности они не вышли за рамки совещательных органов. Соборы созывались по указу царя и никогда не имели права «вето» как, например, польские сеймы.

В годы Смутного времени государство фактически распалось на отдельные части. На окраинах хозяйничали иностранные интервенты, поляки и шведы, трон стал игрушкой в руках самозванцев. Примечательно, однако, что при полнейшем падении авторитета носителей верховной власти, начиная с Бориса Годунова и кончая Василием Шуйским, сама идея самодержавия не была дискредитирована. Политическое сознание русских людей той эпохи было насквозь монархическим, и никто из них не помышлял о ликвидации царской власти. Коллективные правительственные органы, возникшие в период междуцарствия, борясь друг с другом, одинаково видели свою задачу в восстановлении исконной царской власти. Семибоярщина пригласила на трон польского королевича Владислава, но он не был признан Советом всей Земли, руководившим народным ополчением. После изгнания поляков из Москвы князь Дмитрий Пожарский особыми грамотами призвал выборных от всех городов и сословий совместно решить вопрос о новом царе. Считалось, что Земские соборы олицетворял собой «всю землю». На самом деле на Земских соборах было представлено далеко не все население России (то же самое наблюдалось в западноевропейских представительных учреждениях).

³ Ключевский В. О. Русская история: В 5 т. / Под ред. А. Ф. Смирнова. – М., 2002. – С. 141, 148.

Подавляющее большинство населения, то есть крестьяне была лишена права сословного представительства. Правда, на соборе 1613 г. присутствовали выборные от «уездных людей». Историки до сих пор гадают, какую категорию населения они представляли? Предположительно, это были выборные от чернососных, то есть лично свободных крестьян.

С другой стороны, они представляли Коломенский и Тульский уезды, где к началу столетия уже не было свободных от крепостной зависимости крестьян. Во всяком случае крестьяне, свободные или владельческие, за всю историю соборов призывались на них лишь однажды в период общенационального кризиса.

В 1613 г. предводители второго ополчения призывали на совет в Москву «крепких и разумных» людей. В последующие десятилетия царские указы почти в тех же выражениях созывали на соборы «лучших людей, добрых, умных и состоятельных». Члены Боярской думы и высшие церковные иерархи не избирались, участвуя в соборах по своему званию. Нормы представительства от служилых людей и других сословий устанавливались отдельно для каждого собора. К примеру, на собор 1648-1649 гг. избирались от каждого чина московского (стольников, стряпчих, дворян московских, жильцов) - по два человека, от больших городов - по два дворянина, от малых - по одному.

Служилые люди «по прибору» в столице посылали выборных от полков, в провинции - от городов и уездов. От купеческой верхушки на собор следовало делегировать трех гостей и по два человека от гостиной и суконной сотен. От посадского населения Москвы по одному человеку от каждой черной сотни. От провинциального посадского населения - по одному человеку от города. Однако ни на этом соборе, ни на других соборах никогда не удавалось выдержать установленной нормы представительства. Списки участников собора свидетельствуют, что одни уезды и города были представлены больше, другие - меньше, а значительная часть не была представлена совсем.

Выборы происходили в уездных городах на сходах в съезжей избе под наблюдением местных воевод. Активность избирателей была различной, высокой - во время патриотического подъема 1612-1613 гг. и довольно низкой в

последующий период, когда участие в соборе воспринималась как тяжкая повинность, от которой старались уклониться. Нередко случалось, что воеводам по несколько раз приходилось созывать сходы служилых людей из-за отсутствия нужного количества участников.

С другой стороны, известны случаи настоящей предвыборной борьбы в уездах, когда «молодые» и «старшие» люди выдвигали различных кандидатов, или когда местные дворяне по поводу выборов вступали в конфликт с воеводой. «Выборный список», подписанный участниками схода, передавался воеводе, который направлял выборных в Разрядный приказ, где проверялась правильность выборов. В.О. Ключевский приводил курьезный случай, когда один воевода, которому было предписано послать на собор двух лучших посадских людей, отписал, что «в его городе всего-то трое посадских, да и те худы и бродят промеж двор», своей волей назначил представлять посад людей из других сословий, за что получил выговор от дьяка Разрядного приказа: «не ему воеводе выбрать, и за то его осудить гораздо; да он же воевода сглупил, мимо посадских людей прислал в их место сына боярского да пушкаря»⁴.

Земские соборы действовали почти непрерывно в течение первых 10 лет царствования Михаила Романова, получив на некоторое время значение постоянного представительного учреждения при правительстве. Собор, избравший на царство Михаила (1613 г.), заседал почти три года. Следующие соборы были созваны в 1616, 1619 и 1621 гг.

После 1623 г. наступил длительный перерыв в деятельности соборов, связанный с укреплением царской власти. Новый собор был созван в связи с необходимостью установить чрезвычайные денежные сборы с населения, так как велась подготовка к войне с Польшей. Этот собор не расхотелся в течение трех лет. В царствование Михаила Федоровича земские соборы собирались еще несколько раз.

Политический авторитет земских соборов, стоявший высоко в первой половине XVII в., не был долговечным. Правительство в дальнейшем неохотно прибегало к созыву

⁴Ключевский В. О. Русская история: В 5 т. / Под ред. А. Ф. Смирнова. – М., 2002. – С. 141, 148.

земских соборов, на которых выборные люди иногда выступали с критикой правительственных мероприятий. Последний Земский собор собрался в 1653 г. для решения вопроса о воссоединении Украины.

После этого правительство созывало только совещания отдельных сословных групп (служилых людей, торговых людей, гостей и пр.). Однако утверждение «всей земли» признавалось необходимым для избрания государей. Поэтому собрание московских чинов в 1682 г. дважды заменяло собой Земский собор – вначале при избрании на престол Петра, а затем при избрании двух царей Петра и Ивана, которые должны были править совместно.

Земские соборы как органы сословного представительства были упразднены крепнущим абсолютизмом, подобно тому, как это имело место в странах Западной Европы. Правительство продолжительное время опиралось на поддержку такого сословно-представительного учреждения, как земские соборы, прибегая к помощи выборных людей из дворянства и верхушки посадского общества, преимущественно в тяжелые годы борьбы с внешними врагами и при внутренних затруднениях, связанных со сбором денег на экстренные нужды.

Соборы служили правительству прекрасным средством узнать настроение страны, получить сведения, в каком состоянии находится государство, может ли оно нести новые налоги, вести войну, какие существуют злоупотребления, и как их искоренить. Но соборы наиболее важны были для правительства тем, что оно пользовалось их авторитетом для проведения таких мер, которые при иных обстоятельствах вызвали бы неудовольствие, а, то и даже сопротивление.

Необходимо отметить качественное отличие земских соборов от европейских парламентов – на соборах не было парламентской войны группировок. В отличие от аналогичных западноевропейских институтов русские Соборы, обладая реальной политической силой, не противопоставляли себя Верховной власти и не ослабляли ее, вымогая себе права и льготы, а напротив, служили упрочению и укреплению Русского государства.

ВОЗРОЖДЕНИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Касаткин Владимир Петрович

Профессор кафедры теории и истории государства и права НИУ «БелГУ», доктор исторических наук, профессор

Кравченко Андрей Евгеньевич

**Аспирант кафедры теории и истории государства и права
НИУ «БелГУ»**

XX век для России - это время неоднократных попыток реализации демократической альтернативы организации общественной жизни. Последняя из таких попыток была предпринята уже в наши дни, на излете XX столетия. После драматической развязки острого противостояния различных сил в октябре 1993 г. эти усилия материализовались в новой Конституции и новом для страны парламентском институте - Федеральном Собрании Российской Федерации, которое является представительным и законодательным органом и состоит из двух палат (Совета Федерации и Государственной Думы).

Это положило начало возрождению парламентских традиций в России. Выборы в новый парламент проходили еще до формального утверждения Конституции РФ. Правовым основанием для их проведения стало Положение о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, утвержденное Указом Президента № 1557 от 1 октября 1993 года и немного измененное в процессе подготовки к ним его Указом от 6 ноября того же года. В Указе был определен численный состав Государственной Думы в количестве 450 депутатов, избираемых по смешанной, мажоритарно-пропорциональной системе: 225 депутатов должно было избираться по одномандатным избирательным округам, образуемым в субъектах Российской Федерации на

основе единой нормы представительства, и 225 депутатов - на основе пропорционального представительства по общефедеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию Российской Федерации. При выборах по партийным спискам был введен пятипроцентный барьер, который избирательному объединению необходимо было преодолеть, чтобы попасть в парламент. В противном случае голоса избирателей, отданные за это объединение, не учитывались¹.

Впервые на выборах представительного органа власти был введен сбор подписей в качестве обязательного условия регистрации избирательного объединения и кандидата в избирательном округе. По завершении регистрации кандидатов в депутаты Государственной Думы борьбу за депутатские мандаты продолжили 1 586 человек в одномандатных округах и 1717 в общефедеральном округе.

12 декабря 1993 г. состоялись выборы в Государственную Думу. Они проводились совместно с выборами в Совет Федерации и голосованием по проекту новой Конституции Российской Федерации. Итоги голосования были неожиданными не только для политиков, но и для большинства социологических центров страны, не сумевших даже приблизительно спрогнозировать результат. Исследователи потерпели поражение в предсказании победителей, и даже очередности, с которой партии пришли к финишу, не сумев оценить относительное влияние политических сил в стране².

ВЦИОМ опубликовал за десять дней до голосования как требовало Положение о выборах прогноз распределения мандатов в партийной части Госдумы, предсказывая, что пятипроцентный барьер преодолеют только пять партий и движений.

Из 13 избирательных объединений, принимавших участие в выборах по партийным спискам, только восемь

¹ Шеховцов В.А. Развитие парламентаризма в России: В 2 кн./ В.А. Шеховцов. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2006.

² Богачева Н.И. Парламент России: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации/ Н.И. Богачева, О.В. Ковалева. – М.: Развитие, 2005. – С. 218.

преодолели пятипроцентный барьер: Либерально-демократическая партия России получила 24,58% голосов, блок «Выбор России» - 15,03%, Коммунистическая партия Российской Федерации – 11,16%, политическое движение «женщины России» - 8,72%, Аграрная партия России – 8,02%, блок «Явлинский-Болдырев-Лукин» - 7,71%, Партия российского единства и согласия – 5,76%, Демократическая партия России – 5,64% голосов. Остальные избирательные объединения получили менее необходимых 5% голосов³.

В результате голосования в состав Государственной Думы были избраны 444 депутата. Из них 225 депутатов (представители политических партий и движений) – по общефедеральному округу и 219 – по одномандатным округам. На территории Республики Татарстан из-за низкой активности избирателей в пяти округах выборы не состоялись. Не проводились выборы в Чеченской Республике. 13 марта 1994 г. состоялись повторные выборы в Государственную Думу в Татарстане, в результате которых были избраны пять депутатов.

Депутатами Государственной Думы первого созыва были избраны представители 32 национальностей. Две трети парламентариев – в возрасте от 20 до 50 лет. Около 95% депутатов – специалисты с высшим и незаконченным высшим образованием. Свыше трети имели ученые степени докторов и кандидатов наук, каждый десятый – звание профессора, члена-корреспондента академии наук или академика⁴. Представители президентских структур составляли около 5% от состава депутатов, федеральных управленческих структур – около 7%, территориальных органов исполнительной власти, в том числе местного самоуправления, - 9%.

³ Парламентаризм в России: проблемы и перспективы / под ред. М.В. Ходякова ; С.-Петербург. гос. ун-т и др. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2006. – С. 446.

⁴ Богачева Н.И. Парламент России: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации/ Н.И. Богачева, О.В. Ковалева. – М.: Развитие, 2005. – С. 218.

Из представительных органов власти всех уровней в Государственную Думу были избраны 18 человек, или 4,2% депутатского корпуса. Среди депутатов 12% составляли лица, основным видом деятельности которых была работа в профсоюзных, молодежных, других общественных организациях, партиях, общественно-политических объединениях.

Около 11% парламентариев до избрания в Государственную Думу занимались предпринимательской деятельностью, 6,6% пришли из правоохранительных органов. В Государственную Думу были избраны 68 бывших народных депутатов Российской Федерации, из них 32 – по одномандатным округам.

Выборы Государственной Думы первого созыва имели ряд особенностей, она была избрана не на четыре, а на два года в порядке исключения согласно переходным положениям конституции РФ. Кроме того, согласно переходным положениям Конституции депутат Государственной Думы первого созыва (1993–1995) мог одновременно являться членом Правительства РФ, при этом на депутатов-членов Правительства не распространялись положения Конституции о неприкосновенности за действия или бездействие, связанные с выполнением служебных обязанностей. В результате среди депутатов Государственной думы первого созыва был ряд членов Правительства РФ – министр иностранных дел А.Козырев, министр финансов Б.Федоров, министр сельского хозяйства А.Назарчук и т.д.⁵

Ни один из политических союзов в Думе первого созыва не имел перевеса. Демократы, представленные фракциями: «Выбор России», Партия российского единства и согласия (ПРЕС), «Яблоко», «Женщины России», депутатскими группами И. Хакамады и Б. Федорова так и не смогли наладить единство действий. Лево-патриотическая оппозиция, к которой, помимо КПРФ и АПР, часто примыкала Демократическая партия, не имела контрольного пакета мандатов.

⁵ Пятая Российская Государственная Дума / [под общ. ред. И. П. Рыбкина]. – Изд. Гос. Думы. – М.: Известия, 1994. – С. 248.

Председателем нижней палаты парламента был избран Иван Петрович Рыбкин, член фракции АПР. Выборы Председателя Государственной Думы первого созыва состоялись 13–14 января 1994. Первый тур выборов проведен открытым рейтинговым голосованием (допускалось голосование за нескольких кандидатов). В председатели было выдвинуто 6 кандидатов: И.Рыбкин (от АПР и КПРФ), Ю.Власов (неформальная группа «Российский путь»), В.Лукин («Яблоко»), В. Медведев («Новая региональная политика» и ПРЕС), С.Ковалев (Выбор России), А.Брагинский (Союз 12 декабря). В результате Рыбкин получил 233 голоса, Власов – 200, Лукин – 176, Медведев – 145, Ковалев – 138, Брагинский – 86. Таким образом во второй тур, который состоялся 14 января 1994, прошли два представителя левопатриотических сил. Перед началом второго тура Юрий Власов призвал своих сторонников голосовать за Ивана Рыбкина. В итоге тайного голосования с помощью бюллетеней Председателем Государственной Думы первого созыва был избран И.Рыбкин, получивший 223 голоса (за Власова проголосовали 23 депутата). 11 ноября 1994 депутат А.И.Козырев (ЛДПР), бывший член счетной комиссии по выборам Председателя Государственной Думы, предложил аннулировать итоги выборов, ссылаясь на то, что изменилась система отсчета кворума (теперь стало нужно набирать не менее 226 голосов). Однако большинство депутатов (238 человек) проголосовали против предложения Козырева, тем самым выразив поддержку Рыбкину.⁶

С самого начала своей деятельности новый парламент оказался в сложном положении. Помимо материальной и организационной неустроенности: заседания проходили в начале в бывшем здании СЭВ, отданной мэрией города Москвы, а затем в перестраиваемом здании Госплана на Охотном ряду, Государственной Думе приходилось искать свое место в общей системе государственной власти. Законодатели чувствовали себя отстраненными от участия в

⁶ Парламентаризм в России: проблемы и перспективы / под ред. М.В. Ходякова ; С.-Петерб. гос. ун-т и др. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2006. – С. 446.

принятии многих стратегических решений и неспособными к действенному исполнению формально имеющихся у них контрольных функций. Верхняя палата имела право отклонять законы, принятые нижней палатой. Депутаты лишались права на депутатский запрос и т.д. Даже закрепленные Конституцией РФ за Думой полномочия фактически урезались в результате вторжений в сферу ее компетенции исполнительной власти. Так, Государственной Думе не была предоставлена возможность участвовать в утверждении действующего главы правительства, хотя Конституция позволяла президенту выступить с такой инициативой.

Были и неоднозначные решения депутатов Думы первого созыва, способные привести к печальным последствиям для возродившегося представительного органа. Так, например, 21 июня 1995 г. Дума приняла три блока поправок в Конституцию РФ. По ним устанавливалось, что Дума имеет право дать согласие не только на назначение премьера, но и всех его заместителей, министров обороны, иностранных и внутренних дел, разведки и службы безопасности⁷.

Президент и Правительство выступали против принятия этих поправок. Дискуссия становилась все острее, с левого фланга депутатского корпуса раздавались призывы об объявлении импичмента Президенту и вынесении вотума недоверия Правительству. Но, поскольку в памяти общества и парламентариев еще живы были воспоминания о недавних событиях осени 1993 г., все же у сторон хватило политической воли и мудрости, чтобы сгладить конфликт и прийти к определенным компромиссам.

В законопроектной работе Государственная Дума первого созыва руководствовалась несколькими приоритетами:

1. принятие блока федеральных законов на основе и в развитие новой Конституции РФ,
2. второй блок состоял из нормативных актов, касающихся экономики.

⁷ Богачева Н.И. Парламент России: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации/ Н.И. Богачева, О.В. Ковалева. – М.: Развитие, 2005. – С. 218.

В целом, вся законодательная деятельность была посвящена выходу из непростой экономической ситуации, в которой оказалась страна. Всего в Государственной Думе первого созыва принято за два года деятельности 455 законов⁸.

Представительная функция Государственной Думы реализовывалась, в частности, через принятие заявлений по вопросам внутренней и внешней политики. В первой Думе было принято 72 таких документа.

Малая влияние нового парламента, его непрочное положение в системе органов государственной власти, постоянная борьба за выживание в условиях конкуренции между различными центрами власти не могли снискать популярность и авторитетность у общественности. Исследование ФОМ в июле 1994 года показало, что почти две пятых граждан полагали, что новая Дума ничем не отличается от распущенного Съезда и Верховного Совета. При этом почти треть россиян затруднялась дать оценку при сравнении Государственной Думы и Верховного Совета. Равная доля опрошенных (по 16%) считала новый парламент, соответственно, хуже или лучше предыдущего. Причем с высшим образованием люди чаще всего отвечали, что нынешний парламент лучше прежнего (24%). Среди людей с неполным средним образованием, напротив, в большинстве считали, что предыдущий парламент был лучше (23%). Формирование образа Думы, как «такого же» учреждения (а может быть, и хуже), что и распущенные Верховный Совет и Съезд, фиксировали исследования и других структур, исследующих общественное мнение. Апрельский опрос ВЦИОМ 1994 года, показал: две трети россиян были уверены, что «депутаты забыли об обещаниях, данных своим избирателям» и «депутатов интересуют только собственные привилегии»⁹.

Дума, как показало общественное мнение, не пользовалась даже уровнем доверия населения, адекватным

⁸ Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, 1994-2006. – СПб. : Лики России, 2006. – С. 302.

⁹ Обухов С.П., Российский парламентаризм между признанием и отторжением: Проблема массового восприятия (1989-2005гг.) – М.: Маска, 2005. – С. 581.

тому, что имели Съезд и Верховный Совет в самые критические периоды своей деятельности. Исследования ВЦИОМ июня 1994 года свидетельствовали, что только 5% граждан, отвечая на вопрос «В какой мере заслуживает доверия Российский парламент?», заявляли: «вполне заслуживает».

В большинстве случаев деятельность Государственной Думы была вне сферы интересов подавляющего числа граждан. Так, начало второй сессии нижней палаты в октябре 1994 года вызвало интерес лишь у 26% граждан. В то время как у две трети отсутствовал интерес к возобновлению работы парламента. Столь низкий уровень доверия парламенту на фоне низкого доверия президенту (16%) служил явным индикатором политической нестабильности в стране.

Российские и зарубежные исследователи политического режима в России 1990-х годов объясняли низкий уровень доверия парламенту, прежде всего, конституционными условиями его деятельности. «По мнению многих западных наблюдателей, Федеральное Собрание РФ похоже скорее на дискуссионный клуб, чем на общественный институт, обладающий реальной властью».

И эти настроения доминировали в условиях, когда реальное функционирование Думы продемонстрировало маловлиятельный статус нового парламентского учреждения. Все эти факторы обусловили низкий уровень общественного доверия послеоктябрьскому парламентскому институту, прямо влияли на результаты практической деятельности депутатов, закрепляя преимущественно негативный образ, который формировался у Государственной Думы.

Несмотря на все сказанное, с образованием Федерального Собрания связан новый этап становления парламентских традиций в России.

ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ В XX ВЕКЕ

Купцова Татьяна Ивановна

**Студентка факультета музыкального творчества
Белгородского государственного института искусств и
культуры**

В том или ином виде выборы в России проводились с X в. (выборы части членов Боярской думы, формирование церковных Поместных соборов, выборы царя в 1613 г., выборы органов земского и городского самоуправления в XIX в. и т.д.), но они не имели общегосударственного значения и не были направлены на формирование представительных органов государственной власти¹. По мере структурирования общества и роста объективной потребности в справедливом участии подданных Российской империи в управлении государством возникла необходимость в реформировании системы государственной власти и развития выборных демократических институтов.

Возникновение избирательной системы в России связано с созданием первой Государственной Думы после того, как 6 августа 1905 г. царь опубликовал Манифест об учреждении Государственной Думы и Положение о выборах в Государственную Думу². Согласно этому акту право избирать не было всеобщим. В выборах получили право участвовать лица, обладавшие определенным имущественным цензом, а именно: собственники недвижимого имущества; лица, уплачивающие промысловый налог (торговцы, фабриканты); получающие пенсию или жалованье по службе; снимающие

¹ Иванченко А.В. Конституционные и международные основы современного российского избирательного права // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы Междунар. конф. / Под ред. А.В. Иванченко, А.Е. Лазарева. – М.: Аспект-Пресс, 2006. – С. 137-140.

² Кудинов О.П. Диалектика выборов / О.П. Кудинов, Г.А. Шипилов. – М.: ЗАО ПО «МАСТЕР», 1997. – С. 252.

отдельную квартиру; крестьяне-домохозяева; рабочие и служащие тех фабрик и заводов, где было не менее 50 рабочих. Активного избирательного права были лишены женщины, лица моложе 25 лет, обучающиеся в учебных заведениях, военнослужащие армии и флота, состоящие на действительной военной службе, «бродячие инородцы» и иностранные подданные.

Таким образом, законодательно вводился довольно высокий возрастной ценз, половой ценз и ценз оседлости. Из политической жизни страны исключались армия и студенчество. Следует отметить, что перечисленные цензы в этот период действовали в большинстве развитых стран мира. Кроме того, права участия в выборах лишались лица, совершившие корыстные преступления, преступления против собственности, признанные несостоятельными должниками.

Хотя выборы в Государственную Думу осуществлялись по мажоритарной системе, существенное значение для их характеристики имел их партийный состав. Вскоре после провозглашения Манифестом 17 октября 1905 г. свободы союзов в России действовало свыше 100 политических партий.

Уже в первой Государственной Думе число беспартийных депутатов составило менее 22 процентов. Депутаты оказались разделены по фракциям, но ни одна из них не получила в Думе абсолютного большинства³.

Выборы каждой последующей Думы проводились на основе нового Положения о выборах, утверждаемого императором и вводившего все новые и новые ограничения избирательных прав. Однако во второй Госдуме депутаты, учитывая опыт предшествующей, объединились в блоки, включающие представителей нескольких политических партий. По объективной оценке В.И. Ленина, вторая Дума оказалась левее первой. Как результат - она продолжила курс своей предшественницы, направленный на бойкот Правительства, и вскоре разделила ее судьбу.

³ Барышков В.П. Аксиология личностного бытия. – М.: Логос, 2005. – С. 192.

Как подметил историк С.М. Казанцев в отношении Положения о выборах от 3 июня 1907 г., на основании которого прошли выборы в третью Госдуму, «новый закон обеспечил возможность сосуществования самодержавия и Думы»⁴. Это позволило Думе доработать свой срок до конца. Что касается последней, четвертой Государственной Думы, то ее партийный состав существенно не изменился.

Таким образом, основные черты российской избирательной системы, а равно и избирательного процесса были заложены в Положении о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 г. Затем отдельные положения были уточнены в высочайше утвержденных 18 сентября 1905 г. Правилах о применении и приведении в действие Учреждения Государственной Думы и Положения о выборах. Высочайший Манифест от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» заложил идею частичного изменения содержания избирательного процесса, которая была реализована в именном высочайшем Указе Правительствующему Сенату от 11 декабря 1905 г. «Об изменении Положения о выборах в Государственную Думу»⁵.

Однако этими актами был установлен порядок выборов лишь для Центральной России. Что же касается окраин империи, то на них Положение о выборах распространялось особыми актами.

Учитывая, что все перечисленные выше акты получили высочайшее утверждение со стороны императора, их можно отнести к числу актов высшей юридической силы, по значимости равной закону. При этом следует отметить, что наряду с ними избирательное законодательство Российской империи включало в свой состав значительное число подзаконных актов, исходивших из так называемого Особого делопроизводства по выборам в Государственную Думу, образованного в составе Министерства внутренних дел.

Тем не менее, опыт первых общегосударственных выборов первого в истории России представительного органа

⁴ Российское законодательство X – XX веков. Т. 9. – М., 2007. – С. 57.

⁵ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. – Т. XXV. – С. 354.

государственной власти наложил печать на формирование всего избирательного процесса в последующие годы.

В Декларации о составе и задачах Временного Правительства от 3 марта 1917 г. были сформулированы следующие цели: немедленная подготовка к созыву на началах всеобщего равного тайного и прямого голосования Учредительного собрания; выборы в органы местного самоуправления на тех же началах; устранение для солдат всех ограничений в пользовании общественными правилами, предоставленными всем остальным гражданам. В Положении о выборах в Учредительное собрание, подготовленном Временным правительством, были заложены основы новой избирательной системы России и содержались избирательные права граждан, в корне отличавшиеся от ранее действовавших в Российской империи.

Статья 1 Положения впервые в истории России закрепляла наиболее демократичные принципы участия населения в избрании членов Учредительного собрания: выборы были всеобщими, без различия пола, равными и прямыми при тайном голосовании и с применением начал пропорционального представительства. Избирательным правом обладали исключительно граждане России. Возрастной ценз устанавливался в 20 лет. Допускалось снижение возрастного ценза в отношении военнослужащих, которые пользовались правом участия в выборах, если достигали ко дню выборов возраста, установленного для последнего досрочного призыва. В соответствии с общемировой практикой в выборах не участвовали лица, признанные в установленном порядке безумными или сумасшедшими, а также глухонемые, находящиеся под опекой⁶.

Аналогично избирательному законодательству активное и пассивное избирательное право в России в этот период совпадало. Это означало, что лица, которые могли избирать, могли также быть избраны членами Учредительного собрания, даже если они были внесены в списки по другому избирательному округу или вовсе не внесены в них.

⁶ Положение о выборах в Учредительное собрание // Российское законодательство X – XX веков. Т. 9. – М., 2007. – С. 136-184.

В соответствии со ст. 42 Положения выборы проводились путем подачи голосов за один из заявленных списков. В списке указывались фамилия, имя, отчество, место жительства каждого кандидата, а также название организации, предложившей данную кандидатуру. Он подписывался не менее чем ста лицами, обладавшими правом на участие в выборах по данному округу. К списку прилагались заявления всех кандидатов с согласием баллотироваться в данном округе по данному списку.

Каждый избиратель имел право подписать только один список. Любопытно, что для реализации пассивного избирательного права такое ограничение не устанавливалось: один и тот же кандидат мог быть выставлен в нескольких списках одновременно, но не более чем в пяти в общей сложности и в разных округах.

Число членов Учредительного собрания, приходящееся на каждый список, определялось путем деления числа голосов, поданных за данный список, на избирательный знаменатель. Если при таком распределении мест между кандидатскими списками последнее место приходилось на два и более списка, то предпочтение отдавалось кандидату по тому списку, за который подано большее число голосов. При равенстве голосов вопрос решался жребием.

Естественно, что в России, значительная часть населения которой к моменту выборов в Учредительное собрание была неграмотна, проведение первых в истории пропорциональных выборов являло собой задачу не из легких. Поэтому в ходе выборов применялась смешанная избирательная система, что напрямую влияло на избирателей.

Важнейшей составной частью рассматриваемого избирательного процесса являются гарантии фактической реализации избирательных прав граждан. В систему гарантий включается процедура гласного составления списков избирателей и заблаговременного их обнародования, возможность включения избирателей в дополнительные списки в день голосования и, разумеется, порядок обжалования нарушений указанной процедуры.

Таким образом, избирательное законодательство Временного правительства не только соединило в себе наиболее передовой опыт развитых стран мира, но и учло те национально-исторические особенности российского электората, которые имели место в момент проведения выборов в Учредительное собрание⁷.

Одна из первостепенных задач, которую пришлось решать большевистскому правительству после роспуска Учредительного собрания, была связана с созданием новой избирательной системы, которая могла бы юридически обеспечить политическое господство большевиков в высшем органе представительной власти страны. Таким органом в соответствии с Конституцией РСФСР 1918 г. стал Съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Однако ни одна из ранее действовавших схем избирательного процесса в России не могла решить поставленную большевиками задачу. Поэтому авторы Конституции РСФСР 1918 г. были вынуждены конструировать принципиально новую избирательную систему, исходя из возможностей избирательного процесса того периода, основные принципы которой получили закрепление в первой советской Конституции⁸.

Прежде всего, это введение впервые в России, да и в мире, так называемого трудового ценза. В соответствии с ним к участию в выборах допускались:

- 1) все, добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом;
- 2) лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда, как-то: для рабочих и служащих

⁷ Иванченко А.В. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии / А.В. Иванченко, А.Е. Любарев. – М.: Аспект-Пресс, 2006. – С. 222.

⁸ Политология. Политическая теория, политические технологии: Учеб. пособие / Под ред. А.И. Соловьева. – М.: Аспект-Пресс, 2001. – С. 559.

всех видов и категорий, занятых в промышленности, торговле, сельском хозяйстве и проч.;

3) крестьяне и казаки-земледельцы, не пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли;

4) солдаты Красной армии и Флота;

5) граждане, входившие в перечисленные выше категории, но потерявшие в какой-нибудь мере трудоспособность (ст. 65 Конституции РСФСР 1918 г.).

При этом активные и пассивные избирательные права совпадали.

К лицам, лишенным избирательных прав, относились: прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; живущие на нетрудовые доходы, как-то: проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т.п.; частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; монахи и духовные служители церквей и религиозных культов; служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России Дома (ст. 65 Конституции РСФСР).

Общеизвестно, что избирательная система - это институт, производный от господствующего в стране политического режима. Рассматриваемая избирательная система являлась ярким тому подтверждением.

Еще одной специфической чертой рассматриваемой избирательной системы, отражающей ее классовый характер, являлось наделение трудящихся иностранцев правом избирать и быть избранными в Советы всех уровней (примечание 2 к ст. 64 Конституции РСФСР). Существенно - до 18 лет - был снижен возрастной ценз.

Однако главной особенностью рассматриваемой избирательной системы являлся не состав избирательного корпуса, а порядок формирования избираемых органов власти. Выборы в Советской России были трехступенчатыми для городского пролетариата и четырехступенчатыми - для сельского. Нижним звеном системы были сельские Советы, формируемые населением непосредственно. Из их состава избирались представители в волостные Советы из расчета один депутат на каждые 10 членов Совета и в уездные (районные) Советы - из расчета один депутат на одну тысячу

жителей, но не свыше 300 депутатов на весь уезд (ст. 25 и 53 Конституции РСФСР).

Следующим звеном были губернские (окружные) Советы, формировавшиеся из представителей городских и волостных съездов Советов. И завершал эту конструкцию Всероссийский съезд Советов, состоявший из представителей городских Советов.

Необходимо отметить, что в советской избирательной системе на этом этапе развития всеобщность исключалась за счет отстранения от участия в выборах так называемых эксплуататорских элементов. Равенство подменялось неодинаковым представительством социальных слоев, сообразно их положению и роли в процессе производства, прямое представительство (в местных, региональных и центральных органах власти) заменялось представительством трудовых общин (коммун), городских и сельских. Наконец, тайное голосование государством пролетарской диктатуры отменялось.

В итоге в стране, где 74,6% населения составляли крестьяне (в том числе зажиточные, так называемые кулаки), в составе высшего органа государственной власти подавляющее преимущество получали представители городского пролетариата. Причем основным звеном избирательной системы выступал не избиратель, не электорат в целом, а избирательные собрания, действовавшие в строгом соответствии с инструкциями, утверждаемыми высшими исполнительно-распорядительными органами власти⁹.

В Конституции СССР 1936 г. впервые в истории советских конституций выделяется отдельная глава «Избирательная система». Декларация о построении социализма позволила внести два важнейших изменения в избирательную систему: перейти от многоступенчатых выборов к прямым и отменить ограничения классового характера, вернувшись к принципу всеобщих выборов. Кроме того, голосование стало тайным и

⁹ Трусов Н.А. Современный опыт борьбы за содержание права при помощи выборов // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 1. – С. 10-13.

голоса избирателей - равными. В системе органов государственной власти произошел переход от системы съездов к системе Советов, непосредственно избираемых населением. Высшим органом государственной власти был провозглашен Верховный Совет СССР.

Фактически подавляющее большинство из девяти статей рассматриваемой главы Конституции раскрывают содержание перечисленных принципов. Закрепляя принцип всеобщего избирательного права, Конституция СССР 1936 г. уточняла возраст избирателей - 18 лет. Это означало, что в соответствии со ст. 135 Конституции любой гражданин, достигший указанного возраста, имел право избирать и быть избранным в Верховный Совет СССР, Верховный Совет РСФСР, а также в иные нижестоящие Советы. Первоначально и положения о выборах, изданные на основе Конституции, не содержали возрастных ограничений. Однако в более поздний период (начиная с 1946 г.) в нарушение формальной логики Конституции положения вводили возрастную ценз для избрания депутатом Верховного Совета СССР - 23 года и Верховного Совета РСФСР - 21 год.

Основным недостатком рассматриваемой избирательной системы явилось выдвижение кандидатов по производственному принципу и их избрание по территориальному. Согласно Конституции и положениям о выборах право выдвижения кандидатов принадлежало общественным организациям и обществам трудящихся: коммунистическим партийным организациям, профессиональным союзам, кооперативам, организациям молодежи, культурным обществам и союзам. А голосование за этих кандидатов происходило по территориальным избирательным округам. Поэтому избиратели в большинстве своем не имели представления о деловых и моральных качествах выдвинутых кандидатов. В этом не было особой необходимости, так как на один мандат на практике выдвигался только один кандидат¹⁰.

¹⁰ Хакамада И. Sex в большой политике. Самоучитель self-made woman. – М.: АНО "РИД "Новая газета", 2006. – С. 230.

Верховный Совет РСФСР, в отличие от союзного, имел однопалатную структуру, поэтому выборы в его состав проходили по иной схеме избирательных округов. Первоначально один депутат в его состав избирался от 150 тыс. избирателей. Этот критерий нарезки округов требовал на каждых новых выборах изменения их границ. Во всем остальном рассматриваемые избирательные системы полностью совпадали.

Поскольку принятие Конституции СССР 1977 г. не было обусловлено какими-либо кардинальными переменами в государственном или политическом устройстве Советского Союза, то и избирательная система не претерпела каких-либо существенных изменений. Как и Конституция СССР 1936 г., Основной Закон 1977 г. содержал специальную главу «Избирательная система», в которой в самом общем виде закреплялись принципы избирательного права, условия их реализации гражданами и основы избирательного процесса.

В отношении граждан СССР появилась норма о включении в списки всех граждан, достигших ко дню выборов или в день выборов 18 лет и проживающих (постоянно или временно) к моменту составления списков на территории данного Совета. Норма о предоставлении права на участие в выборах независимо от срока проживания избирателей была новеллой для отечественного избирательного права.

В числе новелл избирательной системы 1977 г. следует указать закрепление Конституцией ряда новых принципов. Прежде всего, принципа свободных выборов. Часть вторая ст. 100 гарантировала гражданам СССР и общественным организациям право на свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, а также предоставляла право агитации на собраниях, в печати, по телевидению и радио¹¹.

Расширился круг субъектов, имеющих право выдвижения кандидатов: наряду с организациями КПСС, профсоюзами, комсомолом и кооперативами, это право

¹¹ Честнов И.Л. Актуальные проблемы теории государства и права: диалогическая природа государства и его место в политической системе общества. – СПб: ИВЭСЭП; Знание, 2007. – С. 64.

приобрели трудовые коллективы и собрания военнослужащих по воинским частям. Вместе с тем сохранялась и прежняя практика выдвижения кандидатов по производственному принципу и голосования по территориальному принципу.

Таким образом, существенных изменений Конституция СССР 1977 г. в действовавшую ранее советскую избирательную систему не внесла.

Основная реформа советской избирательной системы началась в период перестройки. Начало ей было положено принятием Закона СССР от 1 декабря 1988 г. «О выборах народных депутатов СССР»¹².

Один из важнейших этапов процесса выборов - выдвижение кандидатов в депутаты и обсуждение их деловых и личных качеств. В соответствии со ст. 9 Закона право выдвижения кандидата принадлежало трудовым коллективам, общественным организациям и собраниям избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям, причем количество выдвигаемых кандидатов Закон не ограничивал. Таким образом, избиратели получили право выдвижения альтернативных кандидатов. Однако, как показала практика, в 399 территориальных и национально-территориальных избирательных округах (более 25%) на выборах депутатов Съезда народных депутатов в 1989 г. было выдвинуто по одному кандидату, причем в 13 округах эти выборы были признаны несостоявшимися¹³. Причина в том, что ст. 38 Закона о выборах гласила: «К регистрации представляется любое число кандидатов». А в эту формулу укладывается и сто, и один, и ни одного кандидата.

Примерно по такой же схеме формировался Съезд народных депутатов РСФСР в 1990 г. Территориальные выборы проводились по мажоритарной системе абсолютного большинства, однако повторное голосование и уж тем более

¹² О выборах народных депутатов РСФСР: Закон РСФСР: [27 октября 1989 г. (с посл. изм. и доп.)] // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1989. – № 44. – Ст. 1306 (утратил силу).

¹³ Шемелин А.В. Политический выбор россиян и экономический фактор // Юридический мир. – 2008. – № 7. – С. 28 – 34.

повторные выборы проводились в минимальном числе избирательных округов. Тем не менее, Съезд народных депутатов РСФСР ни разу не собрался в полном составе, поскольку постоянно в каком-либо округе проводились довыборы в связи с выбытием депутата.

Описанная избирательная система также не была идеальной. Но это была последняя избирательная система советского типа в нашей стране. По сути, она уже несла в себе элементы переходной, постсоветской избирательной системы - альтернативные выборы, голосование по месту жительства, возможность выдвижения неограниченного числа кандидатов. В результате ее действия в нашей стране впервые был создан представительный орган государственной власти. Это был самостоятельный, независимый орган власти, а сделали его таковым избиратели и депутаты.

СТАНОВЛЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА В РОССИИ В ХОДЕ ПОДГОТОВКИ И ПРОВЕДЕНИЯ ЗЕМСКОГО СОБОРА 1613 ГОДА

Придатко Екатерина Александровна

Студентка Юридического института «НИУ БелГУ»

Выборы были и являются одним из основных способов формирования органов управления различного уровня, наделения полномочиями носителей власти. Российскому государству уже с древнейших времен было известно о таком важном институте демократии, как выборы.

В Древней Руси выборы проходили на вече, которое являлось собранием свободных мужчин-общинников. Вече решало важные вопросы, в том числе и вопросы выборов должностных лиц (тысяцких, сотских, десятских, старост). Уже тогда выборы были прямыми и открытыми, каждый мог предложить своего кандидата.

В период Московского государства вече заменяется мирским сходом, сохранявшимся до времен правления Ивана Грозного. В середине XVI века происходит официальное оформление мирского самоуправления – создаются земские избы с земскими старостами. Эти должности были выборными. Выбирались также и низшие государственные служащие – губной староста, губные целовальники, верные головы. Их избирателями были общины посадских людей. Выборные земские люди занимались и местными, и общегосударственными вопросами.

Возвышение авторитета царской власти Ивана Грозного, усиление духовенства и складывание мощного поместного землевладения привели к возникновению в 1549 г. нового государственного органа – Земского Собора, который играл немаловажную роль в становлении Русского государства, развитии законодательства. Будучи высшим сословно-представительным учреждением России середины XVI – конца XVII вв., Земские Соборы рассматривали наиболее важные общегосударственные вопросы. Специального закона, регламентирующего деятельность,

полномочия и состав Земских Соборов, не существовало. На практике в них входили члены Боярской Думы, Освященного собора (представители высшего духовенства), государева двора, выборных от провинциального дворянства и богатых горожан.¹ Выборы в Земские Соборы, численный состав представителей сословий были неопределенными. Большое преимущество при формировании Собора имели дворяне, составлявшие, соответственно, большую часть его состава. Собирались Земские Соборы нерегулярно, не систематически, но в первой половине XVII в. довольно часто. Для созыва Земского Собора царь выпускал специальную грамоту, которая в небольшой степени и определяла порядок проведения выборов. О том, как это происходило, свидетельствует «приговор» одного из них: «изо всех городов всего великого Российского царствия... к Москве, для земского совета и для государственного опирания, лучших и разумных людей».²

Самым многочисленным и наиболее важным с исторической точки зрения Земским Собором был Собор 1613 г., избравший на царство Михаила Фёдоровича Романова. Это были своего рода первые демократические выборы главы государства в России. Идея выборов принадлежала патриарху Гермогену, который озвучил ее в 1610 г. после свержения с престола Василия Шуйского. В окружной грамоте, подписанной Гермогеном, которая была разослана во все провинциальные города, содержался призыв к выборам царя: «а на Московское государство выбрати нам государя всюю землю, собрався со всеми городами...».

Каждый уезд должен был представить по 10 «лучших и разумных людей», которые избрали бы нового царя из предложенных кандидатур. Очевидно, что эта система напоминает ныне действующую двухступенчатую избирательную систему США – выборщики выбирают президента.

¹ Отечественная история: учебно-методический комплекс / Сост. – Белгород: Изд-во БелГУ, 2005. – С. 226.

² История государства и права России. Учебник/ Под. ред. Ю. П. Титова. – М.: ООО «ТК Велби», 2001. – С. 544.

Тогда же и стали появляться первые претенденты на царский престол. «Князи же и бояря московский мысляще изобрати на Росию царя из велмож боярских и изобраша семь велмож боярских: первый князь Федор Иванович Мстиславской, второй князь Иван Михайлович Воротынской, третий князь Дмитрий Тимофеевич Трубецкой, четвертый Иван Никитич Романов, пятый князь Иван Борисович Черкасской, шестой Федор Иванович Шереметев, седьмой князь Дмитрий Михайлович Пожарской, но и осьмый причитаючи князь Петр Иванович Пронской. Но да ис тех по Божий воли да кто будет царь или да жеребьуют»³.

Сам Гермоген выступал за избрание одного из предложенных им кандидатов - князя Василия Голицына или Михаила Романова, так как «они и по знатности происхождения, и по дарованиям превосходят всех остальных». Мстиславский, Шереметев, Романов и Воротынский, являясь членами Семибоярщины, были лицами, заранее неприемлемыми и неподходящими для избрания на царство. Черкасский воевал на стороне поляков против Первого ополчения. Князь Пронский принадлежал к богатому рязанскому роду, но был неизвестен большей части Собора. А, значит, лишь два князя реально претендовали на престол – Трубецкой и Пожарский – активные участники Первого и Второго ополчений, которые завоевали определенную положительную славу у народа.

В условиях решительного наступления польских войск появился еще один кандидат на царский престол – сын польского короля Владислав. Некоторые города, в том числе и Москва, успели даже присягнуть на верность «новому царю». Но провинция сопротивлялась этому явлению.

При штурме Новгорода митрополит Исидор и другие «лутчие люди» высказались о желании видеть на престоле одного из сыновей шведского короля. Так, появляется очередной кандидат – шведский герцог Карл Филипп.

С именем Ивана Заруцкого – атамана казачьего соединения в Первом ополчении – связано выдвижение еще одного претендента. Заруцкий выдвинул на русский престол годовалого сына Марины Мнишек и Лжедмитрия II Ивана, известного по прозвищу «Воренок Ивашка».

³ «Повесть о Земском Соборе».

Таким образом, определился круг возможных претендентов на царский престол в России, и в январе 1613 г. выборные люди съехались в Москву. Перед ними стояла задача не только выбора нового царя – необходимо было определиться с тем, как «строить» государство, как «вести дело до избрания». Для более полного освещения и понимания собора 1613 г. следует обратиться к разбору его состава, который может быть определен лишь по подписям на избирательной грамоте Михаила Федоровича, написанной летом 1613 г. На ней всего 277 подписей, но участников собора, очевидно, было больше, так как не все соборные люди подписывали соборную грамоту. Доказательством этого служит, например, следующее: за Нижний Новгород на грамоте подписались 4 человека (протопоп Савва, 1 посадский, 2 стрельца), а достоверно известно, что нижегородских выборных было 19 человек (3 попа, 13 посадских, дьякон и 2 стрельца).⁴ В Соборе участвовали представители 50 городов (южных, северных и восточных), значит, численность выборных людей достигала 500 человек, а вместе с московскими жителями и представителями духовенства – 700 человек.

Чтобы понять сословный состав Земского Собора 1613 года, стоит снова обратиться к избирательной грамоте. Из 277 упомянутых подписей 57 принадлежат духовенству (частью «выборному» из городов), 136 – высшим служилым чинам (боярам – 17), 84 – городским выборным. Но эти данные далеко не сходятся с действительностью. По ним провинциальных выборных на соборе было мало, а на деле эти выборные несомненно составляли большинство, и, хотя с точностью нельзя определить ни их количества, ни того, сколько было из них тяглых и сколько служилых людей, тем не менее можно сказать, что служилых было, кажется, более, чем посадских, но и посадских был очень большой процент, что на соборах редко бывало.⁵

Официальных документов, которые свидетельствовали бы о ходе заседания, не существует. Но можно попробовать воссоздать картину событий того

⁴ Платонов С. Ф. Полный курс лекций по русской истории. – Ростов-на-Дону: «Феникс», 2002. – С. 576.

⁵ Там же.

времени. Итак, заседание Земского Собора началось в январе 1613 года. Первым постановлением Сбора было решение не выбирать царя из иностранцев.⁶ Воренка «не хотеть», Владиславу «отказать» - к такому соглашению пришли уже на первых заседаниях Собора. Тем не менее, иностранного государя на русском престоле хотели видеть московские жители в лице боярства. Однако это желание столкнулось с желанием народа выбрать царя из «своих». В иноземцах народ видел явных виновников Смуты, главных разрушителей государства.

Переступив через это трудное решение, на Земском Соборе стали определять московских кандидатов. Каждый участник Собора желал видеть на престоле того, кто, прежде всего, симпатизировал ему личными качествами, знатностью происхождения, высоким положением, или в силу своих личных выгод. И вот наступила избирательная горячка со всеми ее атрибутами – агитацией и подкупам.⁷ Этот этап Земского Собора породил много легенд и преданий. По одному из них говорится, что Пожарский на подкупы истратил около 20 тысяч рублей. Однако такую большую сумму денег в то время не имела даже государственная казна, не говоря уже о частном лице. Это было естественной стороной «предвыборной кампании».

Наконец, 7 февраля было принято решение об избрании Михаила Романова на русский престол. По одной легенде, первым о Михаиле Федоровиче заговорил какой-то дворянин из Галича, принесший на собор письменное заявление о правах Михаила на престол. То же самое сделал какой-то донской атаман. Во всех этих легендах и сообщениях особенно любопытна та черта, что почин в деле избрания Михаила принадлежит не высшим, а мелким людям.⁸ Казачество поддерживало Романова, усмотрев в нем «удобного» государя.

Ошибки предыдущих воцарений были учтены, вследствие чего дата окончательного выбора была

⁶ Черепнин Л. В. Земские Соборы русского государства в 16-17 вв. – М.: «Наука», 1978. – С. 418.

⁷ Платонов С. Ф. Полный курс лекций по русской истории. – Ростов-на-Дону: «Феникс», 2002. – С. 576.

⁸ Там же.

перенесена с 7 на 21 февраля. За это время выборные люди разъехались по городам с целью узнать мнение народа. И русский народ высказался за Михаила Романова. При избрании Михаила на царство учитывались два главных условия, позволивших ему занять трон. Во-первых, это торжество кандидатуры «своего». Во-вторых, самым весомым обстоятельством было его родство по женской линии с Иваном Грозным. Долгое отсутствие из-за Смуты «природного» царя увеличивало преимущество Михаила Романова пускай и при наличии родства всего лишь по женской линии.

21 февраля состоялось торжественное заседание в Успенском соборе, где единогласно был избран Михаил Федорович Романов. Последовала процедура принятия присяги новому царю сначала составом Земского Собора, а затем и всем народом.

Долгие поиски Романова замедлили процедуру наделения его царскими полномочиями. Лишь 14 марта было получено согласие Михаила Федоровича занять трон. Таким образом, на престол взошла новая, демократически избранная династия Российского государства – династия Романовых.

Все Земские Соборы, созывавшиеся на протяжении более ста лет, имели большое значение в становлении Русского государства, в развитии представительных органов и в порядке их формирования. В частности, роль Земского Собора 1613 года трудно переоценить, поскольку был сделан важный, основополагающий и судьбоносный шаг в истории России.

На наш взгляд, именно этот момент можно назвать ключевым в оформлении России как демократического государства, совершенствовании ее системы государственного управления и формировании у русского народа парламентской традиции.

ВЫБОРЫ В ПЕРВУЮ ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ (ПО МАТЕРИАЛАМ ХАРЬКОВСКОЙ ГАЗЕТЫ «ЮЖНЫЙ КРАЙ»)

Старунская Анастасия Александровна

Магистрантка исторического факультета НИУ «БелГУ»

Учреждение Первой Государственной Думы было прямым следствием революции 1905–1907 года. Император Николай II под давлением либерального крыла правительства преимущественно в лице премьер-министра С.Ю. Витте решил не накалять обстановку в России, дав подданным понять в августе 1905 о намерении учесть общественную потребность в наличии представительного органа власти. Об этом прямо сказано в манифесте от 6 августа: «Ныне настало время, следуя благим начинаниям их, призвать выборных людей от всей земли Русской к постоянному и деятельному участию в составлении законов, включая для сего в состав высших государственных учреждений особое законосовещательное установление, коему предоставляется разработка и обсуждение государственных доходов и расходов»¹.

Однако желание перемен в русском обществе назрело ещё задолго до августовского манифеста. Еще в начале 1904 года, когда Российская Империя вступила в кровопролитную войну с Японией в обществе стали раздаваться голоса, требующие больших свобод, новых либеральных реформ. Через два года эти голоса стали звучать ещё громче и исходили уже не только из столиц, но и из провинций. Известная харьковская газета «Южный край» в номере от 2 апреля опубликовала статью автора пожелавшего остаться неизвестным, который, во-первых, в начале поздравляет своих читателей с Пасхой, а во-вторых, открыто размышляет на вольнолюбивые темы и заявляет о том, как ему хочется, что бы поскорее над нашей страной

¹ См.: Первая Государственная Дума. Электронные ресурсы: www.krugosvet.ru. – С.1.

встало «Солнце Правды». Он пишет, что «к сожалению, пора для этой прекрасной вести ещё не настала, но близок он – этот желанный день... Солнце Правды ещё не взошло, но оно уже всходит. Это ясно осознают все – и добрые и злые и сторонники правды, и её враги...»². Опубликованная статья говорит, что в обществе назрело и было велико желание перемен, преобразований, реформ и то, что оно уже было готово к этому. Так же, в данном номере представлен ряд статей о самой Государственной Думе (например, на страницах 2-3 статьи «Правительство от рабочих в Государственной Думе» и «В комитете блока монархических партий»³).

Среди многочисленных поздравлений читателей с праздником Пасхи, опубликованных в этом же номере газеты, есть и весьма примечательные. Например, от журналиста под псевдонимом Феникс, в которых чувствуется желание перемен, нового. Он пишет: «Воскресенье! Я вижу, как миллионы людей выпрямляют свои спины, так долго сгибавшиеся под ударами плетей. Движения становятся более уверенными, походка более твёрдой. Глаза этих людей светятся по новому...» и далее – «Праздник праздников! Ему радуются богатые улицы, нищенские кварталы, придавленные окраины... Всюду вера в победу, жажда свободы!»⁴.

Открытие Первой русской Государственной Думы было желанным и радостным событием, для всего русского общества, в том числе и провинциального, ведь и в провинции и на окраинах следили за событиями происходящими в стране, желали перемен, ждали решительных действий от правительства. Газета «Южный край» подробно освещала активную подготовку в столице к открытию Думы. В её номерах мы встречаем много статей о том, как идёт подготовка к выборам депутатов в Государственную Думу⁵, где она будет располагаться⁶, об

² Южный край. – 1906. – 2 апреля. – № 8748. – С.2.

³ Там же.

⁴ Феникс. Поздравление с Пасхой // Южный край. – 1906. – 2 апреля. – № 8748. – С.3.

⁵ К выборам в Государственную Думу // Южный край. – 1906. – 1 апреля. – № 8747. – С.1.

этом им сообщали корреспонденты, находящиеся непосредственно в Петербурге.

Порядок выборов в первую Думу определялся в законе о выборах, изданном в декабре 1905. «Согласно ему учреждались четыре избирательные курии: землевладельческая, городская, крестьянская и рабочая. По рабочей курии к выборам допускались лишь те рабочие, которые были заняты на предприятиях с числом работающих не менее 50. В результате сразу же избирательного права лишались 2 миллиона мужчин-рабочих. В выборах не принимали участия женщины, молодежь до 25 лет, военнослужащие, ряд национальных меньшинств. Выборы были многоступенчатыми. Один выборщик приходился в землевладельческой курии на 2 тысячи избирателей, в городской – на 4 тысячи, в крестьянской – на 30, в рабочей – на 90 тысяч. Общее число избранных депутатов Думы в разное время колебалось от 480 до 525 человек»⁷.

Когда 6 апреля в Харьковской губернии, как и во многих других, прошли выборы представителей от различных партий в Государственную Думу, то журналисты «Южного края» широко осветили это значимое событие. В номере от 7 апреля один из корреспондентов издания написал значительную (на 3 листа) статью. Журналист ходил по улицам Харькова, посетил 6 избирательных участков, говорил с избирателями и отметил, что везде «царило возбуждение и радостное настроение»⁸.

В итоге, по результатам голосования, победила партия «Народная свобода» (из 5859 поданных голосов, за партию проголосовало 4339 человек). Партия «Союз русских людей» заняла второе место, «Партия 17 октября» - третье место и такая партия, как «Торгово-промышленный союз» - оказалась на последнем месте (ей отдали свои голоса 18 человек)⁹.

⁶ Здание Государственной Думы // Южный край. – 1906. – 1 апреля. – № 8747. – С.3.

⁷ Электронные ресурсы: www.krugosvet.ru. Первая Государственная Дума. – С.3.

⁸ Южный край. – 1906. – 7 апреля. – № 8751. – С. 3-6.

⁹ Там же.

После того, как прошли выборы представителей, вся страна, затаив дыхание, ждала открытия первой в России Государственной Думы. Журналист Н. Верин в номере от 16 апреля написал следующее – «...Страна высказала своё желание в открытии Государственной Думы, она выбрала людей стоящих за свободу и надо чиновникам и бюрократии не противиться этому, а идти на встречу народу, а не ставить всё новые и новые стены между Царём и народом»¹⁰. Через три дня этот же автор написал: «Страна, жаждущая воли и правды, не пойдёт за теми, кто призывает её в темницу, к оковам, к могилам. Она всегда будет следовать за теми, кто ведёт её к светлому идеалу свободы, равенства и братства...»¹¹.

В этом же номере помещён портрет В.И. Долженкова – члена Государственной Думы от города Курска, кандидата партии «Народная свобода», врача и создателя в городе Курске Общества содействия начальному образованию. Вообще, начиная с 19 апреля, газета «Южный край» ежедневно стала помещать на своих страницах портреты членов Государственной Думы. Например, 21 апреля было размещено изображение – Д.И. Назаренко, крестьянина Старобельского уезда, избранного от волостей Харьковской губернии, а в номере от 27 апреля – портрет князя П.Д. Долгорукого – члена Государственной Думы от Курской губернии¹².

Когда 22 апреля в Петербурге состоялось такое событие, как официальная отставка Совета министров во главе с С.Ю. Витте, то автор колонки «Харьков» был невероятно рад этому событию. В своей статье от 28 апреля он яростно критикует бывших министров Витте и Дурново и пишет, что: «Граф Витте не оправдал возлагавшихся на него надежд и всем своим управлением доказал, что для него всего дороже была власть, за которую он так цеплялся.... Оправдать и объяснить его поведение тем, что ему ставили

¹⁰ Верин Н. Харьков (колонка обозрений) // Южный край. – 1906. – 16 апреля. – № 8760. – С.2.

¹¹ Верин Н. Отклики // Южный край. – 1906. – 19 апреля. – № 8763. – С.4.

¹² Южный край. – 1906. – 27 апреля. – № 8771. – С.2.

препятствия высшие сферы не возможно, ибо в такой ситуации уважающий себя человек ушёл бы в отставку немедленно»¹³.

Открытие Первой Государственной Думы состоялось в Петербурге 27 апреля 1906 в самом крупном в столице Тронном зале Зимнего дворца. Газета «Южный край» радостно приветствовала это событие. Корреспондент издания написал в своей статье: «Сегодняшний день будет отмечен в летописях не только нашей, но и зарубежной истории... Громадная Империя с 130 миллионным населением, рвёт свои последние связи с Азиатским Востоком и входит в состав европейских государств.... К прошлому нет возврата! Чем бы не грозили тебе, великий народ, ты победишь, эта победа даст тебе свободу. Началом ей является сегодняшний день»¹⁴.

С самого начала своей деятельности I Государственная Дума продемонстрировала стремление к самостоятельности и независимости от царской власти. Её смелые решения и действия активно пропагандировал и поддерживал журналист Н. Верин. В своей статье от 29 апреля он написал, обращаясь скорее даже не к читателям газеты, а к депутатам Думы и правящей власти: «Уже несколько месяцев над родной страной повис в воздухе, и не смолкает вопль – «Амнистии!» - Ежедневно летят в Петербург, отовсюду, из разных мест России требования амнистии политическим заключённым. Они исходят даже от членов Государственной Думы.... Наступила и прошла Пасха – безрадостная, унылая, скорбная. Не принесла она свободы узникам и утешения народу. Многие из наших заключённых являются Прометейями, озарившими сознание спавшего народа огнём, зажегшими в сердцах костёр красоты и свободы.... Но, я верю, что скоро явится Геракл, который принесёт всем нам свободу. Этим Гераклом будет сам русский народ, в лице его представителей в Государственной Думе»¹⁵.

¹³ Харьков (колонка обзрений) // Южный край. – 1906. – 28 апреля. №8772. С.2.

¹⁴ Д.М. Alea jacta est // Южный край. – 1906. – 27 апреля. – №8771. – С.4.

¹⁵ Верин Н. Отклики // Южный край. – 1906. – 29 апреля. – № 8773. – С.3.

Однако, из-за смелости своих идей и сопротивления с официальной властью Первую Государственную Думу ждало закрытие, которое состоялось 9 июля 1906, когда депутаты, пришедшие в Таврический дворец на очередное заседание, наткнулись на закрытые двери. «В этот же день вышел манифест за подписью царя о прекращении работы I Думы, так как она, призванная «вносить спокойствие» в общество, лишь «разжигает смуту». В манифесте о роспуске Думы говорилось, что закон об учреждении Государственной Думы «сохранен без изменений»¹⁶. На этом основании началась подготовка к новой кампании, теперь уже по выборам во II Государственную Думу. Таким образом, Первая Дума просуществовала всего 72 дня, но оставила заметный след в сознании российского, в том числе и провинциального, общества, ведь её деятельность для России было заметным шагом вперёд, а для слабеющего монаршего режима попыткой проведения запоздалых, но, тем не менее, ожидаемых от него народом либеральных реформ.

¹⁶ Первая Государственная Дума. Электронный ресурс: www.krugosvet.ru. – С.4.

НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ

СВЯЗЬ СОВРЕМЕННЫХ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ С ИСТОРИЕЙ ИХ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

Белая Лидия Борисовна

**Заместитель председателя Избирательной комиссии
Белгородской области**



Современная российская избирательная система развивается в соответствии с общими обязательствами, закрепленными в международных договорах и являющимися частью национальной правовой системы. Российская

Федерация исходит из того, что свободные демократические выборы, референдумы являются нормой общественной жизни страны, важной конституционной и признанной в международном сообществе гарантией внутреннего политического порядка, фактором стабильности в отношениях между государством и гражданским обществом. Справедливая избирательная система - основа демократического устройства государства, учитывающая волеизъявление избирателей на выборах и референдумах.

В Российской Федерации продолжается начатое ранее реформирование партийно-политической и избирательной системы. Развитие институтов публичной власти, становление структур гражданского общества, формирование многопартийности предопределили глубокие качественные сдвиги в системе политического представительства, в развитии института свободных выборов.

За двадцатилетний период российская избирательная система, законодательство о выборах претерпели серьезные корректировки, апробированы многочисленные новации, имеются свои достижения в сравнении с общемировым уровнем.

С принятием в декабре 1993 года Конституции Российской Федерации произошла первая масштабная трансформация институтов народовластия. Затем через год был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» - первый закон, направленный на регулирование выборов в Российской Федерации. В данном законе получил закрепление правовой механизм защиты избирательных прав, оформлена система избирательных комиссий, институт общественного контроля, добавлен важный элемент – иностранное наблюдение, введена норма о завершении предвыборной агитации в предшествующий выборам день и другие.

Принципиальное значение для формирования правовой основы российской избирательной системы имело принятие в 1995 году Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: законодательно признано сочетание мажоритарной и пропорциональной избирательных систем; дано новое определение избирательных объединений, определены этапы избирательной кампании и сохранены правила выдвижения кандидатов, проведения предвыборной агитации, организации процедуры голосования.

В этом же году был принят Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»: предусматривалось право выдвижения кандидатов избирателями, избирательными объединениями (на съездах, конференциях политических партий).

В 1997 году был принят новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который установил обязательность и периодичность выборов, избирательный залог (впоследствии отмененный), в заявлении о согласии баллотироваться – данные о неснятых и погашенных судимостях, предоставление сведений о доходах

и имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности; проверка избирательными комиссиями указанных сведений с привлечением государственных органов.

Новации в законодательство о выборах вносились с целью создания дополнительных гарантий реализации избирательных прав граждан и иных участников избирательного процесса, соблюдения демократических принципов проведения выборов, укрепления представительной демократии и народовластия.

Новый этап реформирования избирательного законодательства был обусловлен принятием в июле 2001 года Федерального закона «О политических партиях». На федеральных и региональных выборах избирательными объединениями стали признаваться только политические партии и их региональные отделения, на муниципальных – и иных общественных объединениях, изменение понятия «избирательный блок», стимулируется участие политических партий в выборах, вводится смешанная избирательная система на выборах депутатов региональных парламентов новый порядок формирования избирательных комиссий (половина состава комиссии по представлению политических партий).

Следующим этапом развития избирательной системы Российской Федерации стало введение исключительно пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы в 2007 году. Выборы федерального парламента уже дважды в 2007 и 2011 годах проводились по пропорциональной избирательной системе.

Уровень заградительного барьера на выборах депутатов Государственной Думы за прошедшие годы варьировался от 5% с 1993 по 2003 годы до 7% в 2007 и 2011 годах и до 5% на предстоящих выборах в Государственную Думу в 2016 году.

На выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ 4 декабря 2011 года были допущены к распределению от одного до двух депутатских мандатов те партии, которые набрали от 5 до 7% голосов избирателей. Аналогичный порядок установлен и на региональных парламентских выборах, в частности, он был применен 10 октября 2010 года на выборах депутатов Белгородской областной Думы. Один

депутатский мандат был отдан региональному отделению Справедливой России, набравшей более 5% голосов избирателей.

В период с 1995 по 2001 годы количество партий и общественных объединений, имеющих право самостоятельно участвовать в выборах неуклонно уменьшалось. Я напому, что в 1995 году было 273, в

1999 году - 139, в 2003 году - 64, в 2007 - 15, а на последних выборах в Государственную Думу в 2011 году зарегистрировано 7 политических партий. С течением времени было введено поэтапное снижение минимального количества членов организации, требуемое для получения или подтверждения юридического статуса политической партии. Вы знаете, что в период с 1 января 2010 года по 1 января 2012 года необходимые количественные требования к численности партии были снижены от 500 до 450 членов в ее региональных отделениях, а к численности партии – с 50 тысяч до 45 тысяч членов. С 1 января 2012 года для регистрации партии необходимо было уже 40 тысяч членов и по 400 членов в ее региональных отделениях более чем в половине субъектов Российской Федерации.

В 2012 году Закон «О политических партиях» претерпел значительные изменения. Это, прежде всего, выразилось в упрощении требований к регистрации политических партий. Так, с 1 января 2013 года политическая партия должна насчитывать не менее 500 членов, в то же время отменены требования к минимальной численности членов партии в ее региональных отделениях. Важное дополнение в этом законе – с учетом указанных изменений политическая партия не может быть ликвидирована в связи с недостаточной численностью членов политической партии в ее региональных отделениях.

Существенным образом изменилось требование к предоставляемым подписям избирателей при регистрации кандидатов, избирательных объединений. Федеральный закон от 2 мая 2012 года № 41-ФЗ предусматривает, что при проведении любых выборов, за исключением выборов Президента Российской Федерации, все политические партии освобождаются от сбора подписей избирателей. Таким

образом, только общественные объединения, не являющиеся политическими партиями и обладающие статусом избирательного объединения на выборах в органы местного самоуправления, должны собирать подписи в поддержку выдвинутых ими кандидатов.

Несколько слов об участии политических партий в выборах 14 октября 2012 года. На указанных выборах правом участия в избирательных кампаниях в разных субъектах Российской Федерации обладали 28 политических партий, 20 из них зарегистрированы в 2012 году. Только 26 политических партий воспользовались своим правом принимать участие в выборах. На выборах высших должностных лиц в 5 субъектах Российской Федерации, в том числе и в Белгородской области, участвовали в целом 12 политических партий, которые выдвинули 32 кандидата, были зарегистрированы из них только 22. В нашей Белгородской области кандидатов выдвигали 4 политические партии – Единая Россия, ЛДПР, Правое дело, Патриоты России, у нас баллотировалось 4 кандидата на пост Губернатора Белгородской области.

Напомню, что приняты изменения, связанные с прямыми выборами высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. С 1 июня 2012 года вступил в силу закон, по которому главы регионов избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается сроком не более чем на 5 лет и может занимать указанную должность не более 2 сроков подряд. Новшеством в этом законе о выборах высшего должностного лица субъекта является необходимость подтверждения своего выдвижения путем предоставления подписей не избирателей, а подписей депутатов представительных органов муниципальных образований или избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований соответствующего субъекта. Для сведения отмечу, что в рамках закона минимальный процент подписей для регистрации кандидатов составляет от 5 до 10 % от общего числа депутатов на территории субъекта Российской

Федерации, депутаты нашей Белгородской областной Думы взяли нижнюю планку 5%.

В Белгородской области насчитывается 2958 депутатов представительных органов городских и сельских поселений, двое глав, избранных на выборной основе. У нас нужно было собрать кандидатам 5% подписей в свою поддержку (148 подписей) и 5% подстраховка (7 подписей), то есть всего 155 подписей.

Следующий вопрос об изменениях в порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Вы знаете, что ранее до 5 августа 2000 г. в Совет Федерации входили по 2 представителя от каждого субъекта Российской Федерации, которые работали не на постоянной основе: главы законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти по должности. С августа 2000 г. в Совет Федерации направлялся один представитель, избранный законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации на срок его полномочий, и второй представитель назначенный высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. С 1 января 2011 года действовал порядок формирования Совета Федерации, согласно которому избранным (назначенным) в качестве представителя Совета Федерации может быть гражданин Российской Федерации, являющийся депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти или депутатом представительного органа муниципального образования, расположенного на территории данного субъекта.

В декабре 2012 г., была принята поправка в Закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», предусматривающая две различные процедуры наделения полномочиями членов Совета Федерации: представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (из состава депутатского корпуса, при соответствии определенным в законе требованиям и ограничениям, вносится на рассмотрение его председателем

фракцией или группой депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа депутатского корпуса) и представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (при проведении выборов кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации представляет в избирательную комиссию три кандидатуры, отвечающие требованиям и ограничениям, определенным в указанном Федеральном законе, одна из которых будет наделена соответствующими полномочиями в случае избрания представившего ее кандидата), на срок их полномочий.

За прошедшие годы отменены строка «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов») в избирательном бюллетене, а также «порог явки избирателей» для признания выборов состоявшимися. Отменено право на образование избирательных блоков. Исключено использование избирательного залога в качестве «страховочного» основания для регистрации наряду с представлением подписей избирателей.

Изменения затронули и процедуру голосования. Уточнен порядок использования открепительных удостоверений.

Развитие избирательной системы Российской Федерации обусловлено также либерализацией ограничительных норм в избирательном законодательстве.

Имеется в виду уменьшение перечня оснований для отказа в регистрации кандидатов; списков кандидатов от политических партий, всем партиям предоставлены равные возможности в использовании муниципальных зданий для проведения предвыборной агитации, до 18 лет снижен возраст кандидатов на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований.

Увеличены объемы финансирования кандидатами, избирательными объединениями своих избирательных кампаний: на выборах в Государственную Думу избирательный фонд увеличен до 700 миллионов рублей, на выборах Президента – до 400 миллионов рублей и увеличен масштаб государственной поддержки политических партий.

Политическим партиям, федеральный список которых был допущен к распределению депутатских мандатов,

предоставлены гарантии равного освещения их деятельности на государственных общедоступных теле- и радиоканалах в период между выборами. Аналогичным образом обеспечены гарантии равенства политических партий, представленных в законодательных собраниях субъектов Российской Федерации.

Несколько слов об изменениях избирательного законодательства в отношении тех граждан, которые претендуют на выборные должности. В мае 2013 г. в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» внесены изменения, затрагивающие пассивное избирательное право граждан. Теперь не имеют право быть избранными граждане Российской Федерации, осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с изменениями, внесенными в уголовное законодательство, эти преступления более не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями.

О едином дне голосования. У нас он был установлен в российском законодательстве с 2005 года и впервые проведен весной 2006 года. С 2013 года Федеральным законом установлен один единый день голосования в субъектах Российской Федерации второе воскресенье сентября.

Что касается укрепления системы избирательных комиссий, отмечу, что в частности, на последних выборах 14 октября 2012 г. в нашей области было 1255 избирательных участков, в которых было более 12 тысяч членов избирательных комиссий с правом решающего голоса. В настоящее время внесены изменения: сроки полномочий участковых избирательных комиссий, избирательных комиссий всех уровней увеличены с 4 до 5 лет. Теперь в течение 5 лет участковые комиссии будут проводить выборы всех уровней. Они формируются на 5 лет на основе предложений, которые вносят политические партии, их региональные отделения. Те кандидатуры, которые не войдут в состав участковых избирательных

комиссий, включаются в резерв, и по выбытии членов УИК участковые комиссии пополняются из этого резерва.

В соответствии с изменениями законодательства (Федеральный закон № 157-ФЗ) избирательные округа образуются на 10 лет, избирательные участки – на 5 лет. В начале 2013 года законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ утвердили схему одномандатных и многомандатных избирательных округов для проведения выборов 8 сентября 2013 года. Не позднее 20 января 2013 года избирательные участки должны быть образованы по согласованию с избирательной комиссией, главой местной администрации муниципального района и не позднее 30 апреля 2013 года участковые комиссии должны быть сформированы на всей территории Российской Федерации после образования соответствующих избирательных участков. Увеличился срок приема предложений по составу участковых избирательных с 10 дней до 30 дней.

При отборе лиц для работы в участковой комиссии необходимо соблюдать ряд условий, которые определяют статус избирательных комиссий. Избирательным комиссиям, политическим партиям предстоит сейчас очень большая работа. Изменения избирательного законодательства будут способствовать дальнейшему совершенствованию современной избирательной системы.

ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Борисов Геннадий Александрович

Заведующий кафедрой теории и истории государства и права НИУ «БелГУ», доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации



Инициаторы и организаторы настоящего форума достаточно точно определили общую тематику и программу обсуждения, удачно обрисовали круг проблем, связанных со становлением режимов конституционализма и парламентаризма в современной России. Само по себе это становится предпосылкой успешной работы конференции, плодотворного обсуждения тех вопросов, которые здесь поставлены и подлежат обсуждению. Это первое.

Второе. Парламентаризм как государственно-правовой режим, осуществленный государственной властью, помимо концептуальных особенностей содержит науковедческий, нормативно-организационный, деятельностный, образовательный и другие компоненты. В частности, принято

считать, что ядром государственно-правового режима парламентаризма является наличие органов народного представительства – парламентов, избранных населением на определенный срок в условиях свободных демократических выборов и наличия форм прямого волеизъявления граждан. Ясно то, что без реальных гарантий общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, в том числе права избирать и быть избранным, парламентаризма быть не может. В равной мере данный режим осуществления государственной власти не может состояться без развитого гражданского (правового) общества, действенных институтов демократии и эффективных правовых ограничений властвующих структур и лиц, соответственно без прочной законности и правопорядка. В конечном счете, парламентаризм как режим осуществления власти призван определить степень напряженности в ее осуществлении, показателем чего становится наличие или отсутствие согласия, достигнутого в парламентской системе, ее способности приводить общество к равновесию и договороспособности.

Система демократии – это не только государство, действующее в условиях политического и правового плюрализма, но и впитывающее в себя преимущества парламентской системы, конституционности, законности, гарантированности основных прав и свобод человека и гражданина общество. В этом смысле демократия и парламентаризм становятся критерием цивилизованности в построении и функционировании государственно-правовых институтов и норм.

Третье. Демократический режим осуществления государственной власти может быть представлен в нескольких разновидностях, в частности, либерально-демократической и социально-демократической. Юридическая модель либерализма характеризуется наличием, как уже отмечалось, институционального компонента (представительного учреждения), постоянно действующего, имеющего юридическое оформление и правовой статус законодательной власти. Правильно пишет С.А. Авакьян, подчеркивая ведущую роль парламента, состоящую в принятии законов, участии в формировании

государственной политики и ряда государственных органов, назначении высших должностных лиц, выполнении функций парламентского контроля.

Признавая значительную роль представительного органа власти для становления режима парламентаризма, следует видеть другие его показатели, в том числе такие, которые дополняют представления об институциональных его компонентах, поскольку наличие органов народного представительства не снимают вопросов, связанных с издержками на пути их становления. Это бюрократизм, коррупционность, доминирование одной партии и другие. В этих условиях представительный орган власти не всегда отражает реальное соотношение сил в обществе, а само государство не базируется на надежных основаниях институтов гражданского общества.

Институциональность парламентаризма дополняется наличием особого правового статуса депутатов парламента и правовым порядком взаимоотношения депутатов и избирателей. Действующая конституция исходит из отсутствия императивного мандата. Отсутствует и право отзыва не оправдывающего доверия избирателей депутата. Отсутствие императивного мандата понимается как не связанность избираемого депутата обязательствами перед своими избирателями и отсутствие подотчетности перед ними. Это не означает умаления значения наказов избирателей, но главной задачей народных избранников является осознание потребностей развития общества, уравнивание интересов всех социальных групп, населения страны, выстраивание на этой основе законотворческой политики. Депутат ответственен не только перед своими избирателями, но и перед всем народом и реализуется такая ответственность в ходе очередных избирательных кампаний – это с одной стороны. А с другой стороны, ответственности депутата корреспондирует публично-правовая ответственность, предусматривающая юридическую ничтожность оказанного депутату доверия в ходе очередных выборов в орган народного представительства, если избиратели предпочтут

политическую программу других кандидатов в депутаты или другой политической партии.

Следующий компонент модели парламентаризма это, конечно, разделение властей, система сдержек и противовесов. Это обеспечение равновесия институтов власти, это равновесие между слоями и социальными группами населения.

Таким образом, исходя из всего выше названного, можно сделать вывод о необходимости формирования юридической модели парламентаризма, теоретического обоснования понятия и признаков данного государственно-правового режима как разновидности демократической формы правления государства.

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Бузун Елена Владимировна

Студентка Юридического института НИУ «БелГУ»

На современном этапе в Российской Федерации продолжается совершенствование избирательного процесса, что говорит о развитии и функционировании правовых институтов государства и степени его демократичности.

Избирательный процесс как политико-правовая категория и одновременно категория избирательного законодательства используется в широком и узком значении.

В широком смысле термин «избирательный процесс» поглощает содержание термина «избирательная кампания» в значении периода со дня официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица, органа государственной власти (в том числе суда), органа местного самоуправления о назначении выборов до дня официального опубликования результатов выборов. За рамками избирательной кампании остается деятельность постоянно действующих избирательных комиссий (Центральная избирательная комиссия РФ, избирательные комиссии субъектов РФ) и судов (по рассмотрению избирательных споров) в период между выборами, а также назначение уполномоченными органами и должностными лицами даты проведения выборов.

В узком смысле избирательный процесс включает установленную законом совокупность стадий, обеспечивающих его целостность и легитимность результатов выборов, а стадии в свою очередь включают в себя совокупность конкретных избирательных процедур и избирательных действий.¹

¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов [Текст]. Отв. ред. – А.В. Иванченко. – М.: Издательство НОРМА, 1999. – С.259.

М.Г. Фомина избирательный процесс определяет как совокупность отношений, отражающих определенную последовательность их развития в рамках избирательной кампании, обеспечивающих динамику электоральных прав российских граждан, складывающихся на основе реализации юридических процедур, которые закреплены в законодательстве о выборах.² Е.Н. Хрусталеv характеризует избирательный процесс как «урегулированную нормативно-правовыми актами и иными социальными нормами деятельность участников избирательного процесса, состоящую из взаимосвязанных и построенных в логической последовательности стадий, опирающуюся на демократические принципы российского избирательного права и направленную на придание выборам легитимного характера».³

Субъектный состав избирательного процесса охватывает участников избирательной кампании, наделенных процессуальными правами и обязанностями и вследствие этого выступающих субъектами избирательного процесса. К субъектам избирательного процесса следует относить избирателей, кандидатов, членов избирательных комиссий, наблюдателей, представителей политических партий, доверенных лиц кандидатов.

Правовая культура субъектов избирательного процесса характеризует качественное состояние правовой действительности в указанной сфере, определяемое уровнем развития источников права, а также состоянием правотворческой и правоприменительной деятельности государства. Она призвана способствовать созданию юридического механизма, гарантирующего каждому гражданину реализацию его прав и свобод и соответственно выступает как средство обеспечения законности в сфере выборов.

Электорально-правовая культура – весьма емкая по своему содержанию социальная категория. В узком смысле

² Фомина, М.Г. Избирательный процесс в современной России: политико-правовые алгоритмы формирования [Текст] / М.Г. Фомина // Среднерусский вестник общественных наук. – 2008. – № 3. – С.85.

³ Хрусталеv, Е.Н. Избирательный процесс в России. Понятие и стадии [Текст] / Е.Н. Хрусталеv // Правоведение. – 1998. – № 1. – С.35.

это культура поведения граждан в избирательном процессе. В широком – культура политического и государственно-правового строительства, законотворческой деятельности и правоприменения избирательного законодательства.⁴

Необходимо различать правовую культуру кандидата на выборную должность от, например, правовой культуры избирателя. Обладая различным правовым статусом, эти лица, соответственно, реализуют различные права и обязанности. В то же время, приобретение лицом статуса кандидата не влечет за собой повышения уровня его правовой культуры. Определяющее значение здесь имеют различные факторы: уровень образования, сфера профессиональной деятельности, политические взгляды и др. Особое значение должно придаваться правовой культуре членов избирательных комиссий, выступающих как должностные лица, наделенные властными полномочиями в избирательном процессе. Повышение профессионализма данных лиц посредством изучения законодательства, участия в правоприменительном процессе оказывает положительное влияние на уровень их правовой культуры.

Правовая культура субъектов избирательного процесса включает в себя знание норм избирательного законодательства и способность их правильного применения. Однако, на данном этапе развития нашего государства, избирательное законодательство нельзя признать совершенным. Это характеризует не только уровень правовой культуры, но и соответственно определяет правоприменительную деятельность и правовое положение субъектов избирательного процесса. Кроме того, несовершенство избирательного законодательства является причиной возникновения негативных тенденций в отношении граждан к государственной власти. Следовательно, одной из первостепенных задач повышения правовой культуры является совершенствование избирательного законодательства.

⁴ Веденеев, Ю.А., Лысенко, В.И. Избирательный процесс в Российской Федерации: политико-правовые и технологические аспекты [Текст] / Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко // Государство и право. – 1997. – № 8. – С.5.

Определяющее значение имеет профессиональная подготовка организаторов выборов, а также правовое обучение иных субъектов избирательного процесса, повышение уровня их правовой информированности. Первой ступенью здесь является получение необходимого уровня правовых знаний в рамках общего образования. Между тем, на данный момент в школах отсутствует концепция единого правового образования, дисциплина «Избирательное право» изучается факультативно. Здесь необходимо отметить положительный опыт Избирательной комиссии Белгородской области, которая в своей работе уделяет большое внимание именно работе с молодежью: проводятся олимпиады старшеклассников по избирательному законодательству, многочисленные конкурсы, действуют клубы молодых избирателей.

Свое проявление правовая культура находит в социально-правовой активности избирателей, с которой связывают сознательную, свободную деятельность граждан в отстаивании тех ценностей, которые складываются под влиянием социальных факторов, влияют на характер избирательных правоотношений⁵. По мнению А.А. Вешнякова, чем выше активность избирателей, тем авторитетнее власть, объективнее рейтинг той или иной партии⁶.

Положительные моменты в правовой культуре избирательного процесса обнаруживаются уже сейчас: повышается качество избирательного законодательства как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации; возрастает уровень правовой грамотности граждан; уважение к праву и доверие к судебным органам. Однако негативные тенденции по-прежнему имеют место. Очевидно, что повышение уровня правовой культуры будет способствовать наращиванию демократического потенциала избирательного процесса и становлению правового государства.

⁵ Навальный, С.В. Правовая культура избирательного процесса в России: общие подходы [Текст] / С.В. Навальный // Вестник КрасГАУ. – 2006. – № 11. – С.306.

⁶ Вешняков, А.А. Развитие избирательного права укрепляет гражданское общество [Текст] // Журнал российского права. – 2003. – № 10. – С.9.

СТАНОВЛЕНИЕ МОЛОДЕЖНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА НА ТЕРРИТОРИИ ГОРОДА БЕЛГОРОДА

Ершов Евгений Геннадьевич

Начальник управления молодежной политики администрации
г. Белгорода



Действительно как уже было отмечено, сегодня знаковый день, во-первых, День Конституции, во-вторых, послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации. Еще

хочется также отметить, что сегодняшняя наша конференция имеет немножко новый формат. Наша конференция будет транслироваться в записи благодаря компании «Гарант-Сервис-Белгород» на федеральных сайтах.

Я надеюсь, что на сегодняшней конференции будут очень интересные доклады и очень интересные предложения. Но от себя хочется добавить сейчас об уникальной системе молодежного территориального самоуправления на территории города Белгорода.

У нас были молодежные Советы территорий, о которых вы наверняка слышали, Совет по молодежной политике при главе администрации города. Но нам видится, что такая форма не совсем правильная, так как не всегда можно выбрать активных ребят и приходится проходить несколько бюрократических согласовательных процедур и так далее. И поэтому мы решили, что так как эта структура копирует структуру Совета по территориям администрации города Белгорода, необходимо внести изменения и помочь реализации Советом депутатов города Белгорода своих

полномочий. Это будет одной из форм молодежного парламентаризма на территории города Белгорода.

Также хочется отметить, что, будучи на молодежном форуме в Липецке летом 2012 года, я был на секции молодежных парламентов. Конечно, в Белгородской области у нас, сколько я помню, предусматривали различные формы молодежного парламентаризма. У нас такой опыт был, действовал молодежный совет при Белгородской областной Думе. Я надеюсь, что может быть по результатам сегодняшней конференции будут найдены новые формы молодежного парламентаризма как на территории Белгородской области, так и на территории города Белгорода.

ЗАПРОС ДЕПУТАТА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ФОРМА КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ерыгин Алексей Алексеевич

Доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Белгородского юридического института МВД России,
кандидат политических наук, доцент



Среди разнообразных форм парламентского контроля важное место принадлежит запросу депутата, под которым понимается обращение к определённым органам или должностным лицам

предложение (требование) депутата дать информацию по тому или иному вопросу, входящему в компетенцию представительного органа, в который входит депутат¹. В научной литературе запрос депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ рассматривается, как правило, в качестве формы контрольной деятельности² или гарантии деятельности депутата³. Представляется, что запрос депутата – это всё-таки полномочие депутата в сфере контрольной деятельности законодательного органа.

¹ Конституционное право. Энциклопедический словарь. Ответственный редактор и руководитель авторского коллектива – доктор юридических наук, профессор С.А. Авакьян. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – С. 221.

² Марусенко Д.А. Региональный уровень парламентского контроля // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10; Варлен М.В. Реализация принципа конституционной законности в деятельности законодательных органов субъектов России // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 3.

³ Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: учеб. пособие / В. И. Фадеев, М. В. Варлен. – М.: Норма, 2008. – С 337.

В Федеральном законе от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 21.11.2011 № 329-ФЗ) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁴ используются два понятия: парламентский запрос, который направляется Советом Федерации, Государственной Думой (ст. 13), и депутатский запрос, направляемый членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы самостоятельно (ст. 14).

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 03.12.2012 № 244-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁵ не определяет формы деятельности депутатов, справедливо отдавая право решения этого вопроса региональным законодательным органам (п. 4 ст. 10, п. 1 ст. 13). Правовой основой указанных форм контроля являются конституции (уставы) субъектов РФ, законы о статусе депутатов, а также регламенты региональных законодательных органов. При этом если норма закона о статусе депутата должна иметь материальный характер, то есть регулировать в основном понятие, круг субъектов, адресатов, форму депутатского запроса и ответа на него, то соответствующая норма регламента должна быть процессуальной, регулируя подробнейшим образом, в деталях процедуру внесения депутатского запроса, ответа на него, принятия решения по ответу на депутатский запрос, а также контроля за его исполнением⁶. Для обозначения рассматриваемой формы контрольной деятельности в законодательстве субъектов РФ используются такие формулировки, как «депутатский запрос» («запрос

⁴ Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 2. – Ст. 74.

⁵ Собрание законодательства РФ. – 1999. – 18 октября. – № 42. – Ст. 5005.

⁶ Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. – СПб: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. – С. 188-189.

депутата»)⁷, «обращение депутата»⁸. Наличие различных подходов к определению сущности рассматриваемой формы депутатской деятельности снижает её эффективность, приводит к проблемам в правоприменительной практике.

В законодательстве Калининградской, Архангельской, Воронежской, Пензенской, Тамбовской областей по аналогии с федеральным законодательством различаются понятия «парламентский запрос» (запрос Думы) и «депутатский запрос» («обращение депутата»). Так, в соответствии с Законом Воронежской области от 22 ноября 2006 г. «О статусе депутата Воронежской областной Думы»⁹ (ст. 18) депутат вправе инициировать вопрос о внесении **запроса областной Думы**, который принимается на заседании областной Думы большинством голосов от числа избранных депутатов областной Думы в порядке, установленном Регламентом областной Думы. В некоторых региональных законодательных собраниях право инициировать запрос предоставлено не одному депутату, а определённой группе депутатов. Так, Закон Архангельской области от 29 ноября 1995 г. № 101 (ред. 01.06.2012 № 493-31-ОЗ) «О статусе депутата Архангельского областного Собрания депутатов»¹⁰ предоставляет Собранию право направить **парламентский запрос** по инициативе не менее чем одной трети от установленного числа депутатов. Парламентский запрос вносится в областное Собрание в порядке, установленном регламентом областного Собрания. По парламентскому запросу принимается постановление областного Собрания (ст. 15.1).

Наряду с инициированием запроса областной Думы, депутат Воронежской областной Думы по вопросам

⁷ Закон Калининградской области от 18 сентября 1995 г. № 21 (в ред. от 22.11.2012 № 156) «О статусе депутата Калининградской областной Думы».

⁸ Закон Приморского края от 20 марта 1995 г. № 2-КЗ (в ред. от 26.11.2012 № 133-КЗ) «О статусе депутата Законодательного Собрания Приморского края»; Закон Новосибирской области от 25 декабря 2006 г. № 81-ОЗ (в ред. от 29.03.2012 № 202-ОЗ) «О статусе депутата Законодательного Собрания Новосибирской области».

⁹ http://www.vrnoblдума.ru/zakon_dep.html

¹⁰ http://www.aosd.ru/?dir=docs_add&id_pdoc=184

депутатской деятельности вправе направить письменный **депутатский запрос** должностным лицам, указанным в ст. 18 Закона Воронежской области от 22 ноября 2006 г. «О статусе депутата Воронежской областной Думы», который направляется им самостоятельно и не требует оглашения на заседании областной Думы (ст. 14).

Закон Удмуртской Республики от 29 февраля 2008 г. № 1-РЗ (в ред. от 04.10.2012 № 56-РЗ) «О статусе депутата Государственного Совета Удмуртской Республики»²³ усиливает возможности депутатов и предусматривает, что в случае несогласия с результатами рассмотрения запроса депутат Государственного Совета – инициатор депутатского запроса - имеет право обратиться к Государственному Совету с просьбой о направлении соответствующему должностному лицу запроса Государственного Совета либо приглашении данного должностного лица на заседание Государственного Совета для представления необходимой информации по вопросам, поставленным в депутатском запросе (п. 6 ст. 17).

Иной вариант отражён в законодательстве Ставропольского края, Белгородской, Самарской, Омской, Тюменской областей. Депутатским запросом назван запрос, направляемый региональным законодательным органом по инициативе депутата или группы депутатов. Так, в соответствии со ст. 15 закона Белгородской области от 19 декабря 2005 г. № 11 (в ред. от 05.10.2012 № 140) «О статусе депутата Белгородской областной Думы»²⁴ депутат вправе инициировать направление **депутатского запроса**, а решение о направлении запроса принимается областной Думой в порядке, предусмотренном ее Регламентом²⁵. Сам же депутат вправе обратиться с вопросом к заместителям губернатора Белгородской области и руководителям исполнительных органов государственной власти области (ч. 1 ст. 17). Таким образом, законодательство Белгородской области не содержит понятия «запрос депутата», хотя на практике депутаты областной Думы направляют письменные обращения (запросы) к различным должностным лицам.

²³ http://www.udmgossoviet.ru/o_gossovete_ur/o_gossovete/index.html

²⁴ Белгородские известия. – 2005. – 28 декабря. – №№ 228-229.

²⁵ Регламент Белгородской областной Думы², утверждённый Постановлением областной Думы от 30 мая 2002 г. (в ред. от 17.12.2012 № П/22-41-5).

Круг адресатов парламентских и депутатских запросов, как правило, идентичен, и включает: высших должностных лиц субъектов Федерации, руководителей региональных исполнительных органов государственной власти; органы местного самоуправления, руководителей предприятий и организаций всех форм собственности.

Реже в качестве адресатов запросов указываются:

- а) руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, действующих на территории региона (Архангельская, Свердловская области);
- б) прокуроры субъектов Федерации (Волгоградская, Воронежская, Свердловская области);
- в) руководители судов (председатель Волгоградского областного суда, председатель Верховного Суда Удмуртской Республики, председатель Арбитражного суда Волгоградской области, председатель Арбитражного Суда Удмуртской Республики);
- г) Контрольно-счетная палата субъекта РФ (Воронежская область);
- д) избирательная комиссия субъекта РФ (Волгоградская, Воронежская области);
- е) руководство воинских частей (Архангельская, Саратовская области);
- ж) руководители отделения Пенсионного фонда РФ, регионального отделения Фонда социального страхования РФ, территориального фонда обязательного медицинского страхования (Вологодская область);
- з) общественные объединения, расположенные на территории субъекта РФ (Алтайский край, Волгоградская область, г.Москва);
- и) руководители предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности, расположенных на территории субъекта Федерации (Архангельская, Волгоградская, Саратовская, Томская области, Ставропольский край, г. Москва).

Анализ практической деятельности законодательных органов субъектов Федерации свидетельствует о том, что количество запросов, направляемых региональными парламентами невелико (например, восемь от Государственного Совета Татарстана в 2012 г.). Более того, законом Республики Коми от 19 декабря 2006 г. (в ред. от 29.11.2012 г.) «О статусе депутата Государственного Совета

Республики Коми»²⁶ предусмотрен только запрос депутата, а статья о запросе Государственного Совета была исключена. В то же время депутаты региональных законодательных органов активно пользуются правом направления запроса в соответствующие органы от своего имени на своём депутатском бланке. Особенно часто такая форма деятельности применяется для оказания содействия в решении вопросов, поступивших от граждан в ходе личного приёма.

В этой связи предлагается статью 15 закона Белгородской области «О статусе депутата Белгородской областной Думы» переименовать в **«Запрос областной Думы» («думский запрос»)** с включением дополнительно в число адресатов запроса руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, действующих на территории Белгородской области, прокурора области; Контрольно-счетной палаты области; избирательной комиссии области; руководителей предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности, общественных объединений, действующих на территории Белгородской области.

Кроме того, закон Белгородской области «О статусе депутата Белгородской областной Думы» целесообразно дополнить статьёй 15.1 **«Запрос депутата областной Думы (депутатский запрос)»**, изложив её в следующей редакции:

1. Депутат областной Думы по вопросам депутатской деятельности вправе направить письменный депутатский запрос первому заместителю и заместителям губернатора Белгородской области, заместителям председателя правительства Белгородской области, руководителям исполнительных органов государственной власти Белгородской области, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, прокурору Белгородской области, председателю Контрольно-счетной палаты Белгородской области, председателю избирательной комиссии Белгородской области, главам муниципальных образований, главам местных администраций по вопросам, входящим в компетенцию указанных должностных лиц.

2. Запрос депутата областной Думы направляется им

²⁶ <http://www.gsrk.ru/images/stories/pdf/2011/may/4/status.pdf>

самостоятельно на депутатском бланке и не требует оглашения на заседании областной Думы.

3. Должностное лицо, которому направлен запрос, должно дать ответ на него в письменной форме не позднее чем через 20 дней со дня его получения или в иной согласованный с инициатором запроса срок.

4. Инициатор запроса имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных им в запросе вопросов, в том числе на закрытых заседаниях соответствующих органов. О дне рассмотрения поставленных в запросе вопросов инициатор запроса должен быть извещен заблаговременно, но не позднее чем за три дня до дня заседания соответствующего органа.

5. Ответ на запрос должен быть подписан тем должностным лицом, которому направлен запрос, либо лицом, временно исполняющим его обязанности.

Соответствующие изменения необходимо внести также в Раздел 14 Регламента Белгородской областной Думы (в редакции постановления областной Думы от 14.06.2012 № П/16-25-5), а также в статью 5.1 (Непредставление в установленный законом срок должностными лицами органов государственной власти Белгородской области, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, а также общественными объединениями информации на обращение депутата Белгородской областной Думы, депутата представительного органа местного самоуправления) Закона Белгородской области от 4 июля 2002 № 35 (в ред. 05.10.2012 № 141) «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области»²⁷, которую целесообразно изложить в следующей редакции:

«Непредставление в установленный законом срок должностными лицами органов государственной власти Белгородской области, органов местного самоуправления, организаций, учреждений, предприятий всех форм собственности, общественными объединениями информации

²⁷ http://www.belduma.ru/laws/laws_detail.php?soz=3&god=2002&nom=35

на **запрос депутата** Белгородской областной Думы, депутата представительного органа местного самоуправления по вопросам, связанным с их депутатской деятельностью, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 3 тысяч рублей».

Предложенные дополнения и изменения в законодательство Белгородской области, в случае принятия, будут способствовать совершенствованию форм контрольной деятельности депутатов Белгородской областной Думы.

ДЕЛОВАЯ РЕПУТАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Ерыгин Ярослав Алексеевич

**Аспирант кафедры гражданского права и процесса
НИУ «БелГУ»**

Политические партии, являясь необходимыми элементами системы парламентаризма и одновременно участниками гражданско-правовых отношений, одновременно подпадают в сферы регулирования публичного и частного права. В связи с этим возникает вопрос: можно ли на них переносить те же категории, которые применяются в гражданском праве в отношении других юридических лиц, в частности, понятие «деловая репутация».

Начнем исследование с установления смысла более широкого понятия «репутация», а затем его узкого аспекта «деловая репутация». В.И. Даль в «Толковом словаре живого великорусского языка» толкует понятие «репутация» как славу человека, добрую или дурную, как и чем кто слышет, общее мнение о ком-то¹. С.И. Ожегов и Н.Ю. Шведова дают следующее определение репутации, как «приобретаемая кем-чем-нибудь общественная оценка, общее мнение о качествах, достоинствах и недостатках кого-чего-нибудь»². В этом же словаре под определением «деловой» понимается «относящийся к общественной, служебной деятельности, к работе»³.

В юридической науке понятие деловой репутации рассматривается в рамках гражданского права, поскольку данная отрасль права регулирует сферу личных неимущественных прав, в том числе и право на деловую

¹ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. Т. 4. – М.: Русский язык, 1991. – С. 93.

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений/ Российская АН; Российский фонд культуры; – 2-е изд., испр. и доп. – М.: АЗЪ, 1994. – С. 666.

³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений/ Российская АН; Российский фонд культуры; – 2-е изд., испр. и доп. – М.: АЗЪ, 1994. – С. 155.

репутацию. Деловая репутация, согласно п. 1 ст. 150 ГК, относится к неимущественным благам как объектам личных неимущественных прав. Используя определение нематериальных благ в целом, данное В.А. Беловым, можно охарактеризовать деловую репутацию как идеальный объект, который является продуктом человеческого мышления (отражения) и не существует вне его, сам не обладает способностью к отражению реального мира. Белов, раскрывая смысл деловой репутации как представление других лиц о деловых качествах известного субъекта, делает верное замечание, что доброе имя надо еще завоевать. Он пишет так: «постановка вопроса о признании за кем-либо права считать себя «самым-самым», конечно же, возможна, но требовать того же самого от других лиц (заставить их думать определенным образом о том или ином субъекте, поступке или факте) право не в состоянии»⁴.

Собственное определение репутации дал А.А. Власов, отождествляя это понятие с мнением, складывающимся на основе «имеющейся конкретной информации об объекте». Репутация – это не всегда адекватное отражение истинных качеств, достоинств и недостатков кого-либо, чего-либо, но это мнение устоявшееся, сложившееся, хотя и подвижное⁵. Понятие деловой репутации А.А. Власов характеризует как положительную оценку деловых качеств лица, отраженных в общественном сознании⁶.

Поддерживаем точку зрения Ю.Г. Иванченко, который считает, что деловая репутация юридического лица – это приобретаемая им общественная оценка о качествах, достоинствах и недостатках, относящихся к его работе и профессиональной деятельности, при этом понимая последнюю не только как коммерческую деятельность, но и как традиционно воспринимаемую в российском языке и практике любую общественную, служебную деятельность или

⁴ Белов В.А. Гражданское право. Т. II. Общая часть. Лица, блага, факты: учебник для бакалавров / В.А. Белов. – М., 2012. – С. 409-410.

⁵ Власов А.А. Проблемы судебной защиты чести, достоинства и деловой репутации. – М., 2000. – С. 22-23.

⁶ Там же. – С. 25.

работу⁷. Схожая точка зрения содержится в работе М.Н. Малеиной, которая трактует деловую репутацию как «набор качеств и оценок, с которыми их носитель ассоциируется в глазах своих контрагентов, клиентов, потребителей, коллег о работе, поклонников (для шоу-бизнеса), избирателей (для выборных должностей)»⁸, а мы бы добавили для политических партий, участвующих в выборах. Правильно подметил Ю.Г. Иванченко, что деловая репутация сопровождает юридическое лицо всю его «жизнь», со всеми ее победами и поражениями. Во многом она зависит от степени информированности населения о деятельности той или иной организации. Например, мы лучше знаем политические партии, имеющие давнюю историю, чаще появляющиеся в средствах массовой информации и участвующие на выборах, и ничего не знаем, а, следовательно, не можем судить о деловой репутации тех партий, которые недавно созданы и никоим образом не проявили себя. О них знают только регистрирующие органы, а общество иногда только догадывается об их существовании.

Репутация политических партий напрямую связана с уровнем их публичной деятельности. Но не всегда активность партии приводит к повышению уровня положительной деловой репутации. Если руководители партии, используя различные PR-технологии, призывают народ к несбыточным целям, озабочены повышением своего личного рейтинга за счет частоты демонстрации в средствах массовой информации их участия в различных мероприятиях: политических, культурных, спортивных, деловая репутация политической партии от этого не повысится. Деловая репутация партии определяется не столько призывами, сколько реальными делами организации, направленными,

⁷ Иванченко Ю.Г. Актуальные вопросы защиты чести, достоинства, деловой репутации граждан и деловой репутации юридических лиц: дис. ... канд. юрид. наук. – 1998. С. 102.

⁸ Малеина М.Н. Защита чести, достоинства и деловой репутации предпринимателей // Законодательство и экономика. – 1993. – № 23/24. – С. 18.

прежде всего на реализацию предложенной программы в интересах как определенной группы населения, так и большинства общества.

Вообще категория «деловая репутация», зависящая от общественного сознания и оценки, идеальная, т.е. она не имеет четкого измерения, находится на абстрактном сознательном и даже подсознательном уровнях. И свое проявление в реальной действительности она получает уже в момент субъективного осознания нарушения принадлежащего человеку или организации права на деловую репутацию. Таким образом, эта категория имеет правосстановительную функцию, т.е. пока есть деловая репутация, ее защита гражданско-правовыми средствами не востребована, когда же данное право ущемлено, ее правообладатель требует восстановления нарушенного права или путем опровержения порочащих сведений или компенсации причиненного морального вреда.

Деловая репутация является объектом гражданских прав наряду с другими, перечисленными в статье 128 Гражданского кодекса РФ, и относится к разряду нематериальных благ. Ю.З. Сахапов предлагает причислить деловую репутацию к нематериальным благам, не связанным с имущественными интересами⁹. Мы не поддерживаем точку зрения тех ученых, которые считают, что деловая репутация имеется только у коммерческих организаций и поэтому может быть преобразована в материальные объекты или оценена в деньгах. Убедительна позиция Ю.З. Сахапова, который делает вывод о двойственной юридической природе деловой репутации. По его мнению, данное благо занимает промежуточное положение между нематериальными благами, связанными с имущественным интересом и несвязанными с имущественным интересом.

В отличие от нематериальных благ, возникающих у физических лиц (жизнь, здоровье, честь, достоинство,

⁹ Сахапов Ю.З. Деловая репутация субъектов предпринимательской деятельности в системе объектов гражданских прав и особенности ее гражданско-правовой защиты: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.03. – Казань, 2007. – С. 33.

неприкосновенность личности) с момента рождения, деловая репутация юридических лиц не приобретается сразу с момента создания и регистрации, а уже в ходе их жизнедеятельности. Сам термин «деловая репутация» был введен в гражданское законодательство в 1991 году, что совпало со временем возрождения в России многопартийной системы. Так, п. 1 ст. 7 Основ гражданского законодательства устанавливал, что гражданин или юридическое лицо вправе требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности¹⁰.

Как утверждал В.Д. Костюка, заместитель начальника Управления анализа и обобщения судебной практики Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, наличие у нематериальных благ признаков неотчуждаемости и нетоварности, не влечет за собой невозможность причинения их носителям экономических последствий, в частности вследствие подрыва деловой репутации юридического лица. По мнению ученого, понятие «деловая репутация» тесно взаимосвязано с предпринимательской (профессиональной) деятельностью и является оценкой общества деловых качеств лица (физического или юридического) в общественном сознании. Однако мы не согласны с взглядами В.Д. Костюка, который сужает понятие деловой репутации, присваивая ее только субъектам коммерческой, предпринимательской деятельности, участникам делового, торгового оборота¹¹. На наш взгляд, такое же право есть у некоммерческих юридических лиц, которыми, в частности, являются политические партии.

Дискуссионным является вопрос о том, кто является обладателем нематериальных благ, следовательно, кому

¹⁰ Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик от 31 мая 1991 г. (с изм. и доп. от 9 июля 1993 г., 30 ноября 1994 г., 26 января 1996 г., 26 ноября 2001 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1991. – № 26. – Ст. 733.

¹¹ Костюк В.Д. Нематериальные блага. Защита чести, достоинства и деловой репутации. – М.: «Лекс-Книга», 2002. – С. 26.

принадлежит право осуществлять их защиту в случае нарушения. Например, если будет опорочена деловая репутация политической партии, будет ли одновременно опорочена честь, достоинство и деловая репутация ее руководителя, и кто должен обращаться в суд за защитой «добраго имени». На наш взгляд, защита репутации руководителя партии и самой организации не всегда совпадают, особенно в случаях, если деятельность лидера партии нанесла ей репутационный вред.

Можно согласиться с мнением В.Д. Костюка о том, что если в порочащих сведениях содержится информация, которая одновременно наносит вред не только чести, достоинству и деловой репутации не только руководителю юридического лица, но и деловой репутации возглавляемого им юридического лица, то право на судебную защиту возникает как у одного, так и у другого. Однако защита в указанном случае производится каждым из них самостоятельно в соответствии с установленной подведомственностью. Руководитель как физическое лицо обращается за защитой в суд общей юрисдикции, юридическое лицо – в арбитражный суд¹². Хотя судебная практика показывает, что дела о защите деловой репутации политической партии рассматриваются в судах общей юрисдикции.

Ответы на многие дискуссионные вопросы дает судебная практика по делам о защите деловой репутации политической партии. Только за последние два года количество рассмотренных дел увеличилось в разы. Например, 1 ноября 2011 года Верховный Суд Республики Карелия в кассационном порядке пересмотрел гражданское дело по кассационной жалобе Регионального отделения политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» на решение Петрозаводского городского суда РК о защите деловой репутации и компенсации морального вреда. РО ПП «Справедливая Россия» в РК обратилось в Петрозаводский городской суд РК с указанным иском к редакциям печатных

¹² Костюк В.Д. Нематериальные блага. Защита чести, достоинства и деловой репутации.- М.: «Лекс-Книга», 2002. – С. 37.

СМИ: «Московский комсомолец» «МК в Карелии», Общественно-политической газеты «Совет перевалки», «Петрозаводские городские страницы», «Карельская Губерния». В исковом заявлении было указано, что своими публикациями эти печатные средства массовой информации нанесли ущерб деловой репутации политической партии, так как обвиняли ее во лжи, в поливании грязью своих оппонентов, присвоении чужих заслуг, покупке мест в партийном списке кандидатов и т.д. Политическая партия просила признать содержащиеся в указанных печатных СМИ публикациях высказывания заместителя председателя Петросовета Федорова Г.Н. и редакционные комментарии к ним не соответствующими действительности и порочащими деловую репутацию истца; обязать указанные печатные СМИ в течение месяца с момента вступления решения суда в законную силу бесплатно опубликовать: опровержение в защиту деловой репутации истца; ответ истца по вопросам, затронутым в информационном материале; взыскать с ответчиков солидарно: компенсацию морального вреда (ущерба деловой репутации) в сумме 1 000 000 руб.; судебные расходы по уплате государственной пошлины в сумме 4000 руб.¹³.

Решением суда от 26.04.2011 г. иск был удовлетворен частично. Признаны не соответствующими действительности и порочащими деловую репутацию РО ПП «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» в РК опубликованные в печатном СМИ «Московский комсомолец» «МК в Карелии» в № 8 (433) от 16-23.02.2011 г. под заголовком «Не хочу участвовать в обмане» высказывания от имени Федорова Г.Н. и редакционные комментарии к ним. ЗАО «Редакция газеты «Московский Комсомолец» обязано было в течение месяца с момента вступления решения суда в законную силу бесплатно опубликовать в указанном СМИ опровержение в защиту деловой репутации истца и выплатить в пользу истца

¹³ Кассационное определение Верховного Суда Республики Карелия от 1 ноября 2011 г. по делу № 33-3238/2011 (извлечение) // Справочная правовая система «Консультант Плюс» Электронный ресурс // www.consultant.ru – Дата обращения 15/09/2013 г.

в счет компенсации ущерба деловой репутации 250 000 руб. Аналогичное решение было принято в отношении ПОО «Попечительский совет Древлянки и Перевалки», которое обязано было в течение месяца с момента вступления решения суда в законную силу бесплатно опубликовать в ответ истца по вопросам, затронутым в информационном материале, и выплатить в пользу истца в счет компенсации ущерба деловой репутации 250 000 руб.

Однако определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РК от 09.08.2011 г. решение суда было отменено и дело было направлено на новое рассмотрение. Определением суда было прекращено производство по делу в части требований, заявленных к ЗАО «Редакция газеты «Московский комсомолец». Решением суда в удовлетворении иска было отказано¹⁴.

Волгоградское региональное отделение политической партии «Справедливая Россия» обратилось в суд с иском к Председателю Волгоградской областной Думы, секретарю Политсовета Волгоградского регионального отделения ВПП «Единая Россия» о защите чести, достоинства и деловой репутации, так как он во время митинга обвинил партию «Справедливая Россия» в использовании денежных средств, полученных недобросовестным несправедливым путем, за счет средств добросовестных граждан. Истец посчитал, что данное обвинение скажется на репутации партии в глазах избирателей негативным образом, вызовет отрицательное отношение со стороны граждан, тем более, что оспариваемая информация была распространена в период региональных выборов в Законодательное собрание Новосибирской области, поэтому она негативно скажется на мнении избирателей о политической партии «Справедливая Россия» и соответственно, исходах голосования. Истец просит признать не соответствующими действительности, порочащими деловую репутацию Волгоградского регионального отделения партии «Справедливая Россия»,

¹⁴ Кассационное определение Верховного Суда Республики Карелия от 1 ноября 2011 г. по делу № 33-3238/2011 (извлечение) // Справочная правовая система «Консультант Плюс» Электронный ресурс // www.consultant.ru – Дата обращения 15.09.2013 г.

сведения и обязать ответчика опровергнуть сведения, распространенные 07.10.2010 г. во время митинга, заявленного в г. Волжском, в присутствии граждан и журналистов, несоответствующие действительности и порочащие деловую репутацию истца, путем принесения публичных извинений. Также просил взыскать с ответчика в пользу истца в качестве компенсации морального вреда 300 000 руб.¹⁵.

В основном все суды ссылаются на ст. 152 ГК РФ, в соответствии с которой юридическое лицо вправе требовать по суду опровержение порочащих его деловую репутацию сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности. Если сведения, порочащие деловую репутацию, распространены в средствах массовой информации, они должны быть опровергнуты в тех же СМИ. Юридическое лицо, в отношении которого распространены сведения, порочащие его деловую репутацию, вправе наряду с опровержением таких сведений требовать возмещения убытков и морального вреда, причиненных их распространением. По смыслу ст. 152 ГК РФ защита чести, достоинства и деловой репутации возможна при одновременном наличии трех условий: установлении порочащего характера сведений, факта распространения таких сведений, а также их несоответствия действительности.

Согласно п. п. 7, 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц», не соответствующими действительности сведениями являются утверждения о фактах или событиях, которые не имели места в реальности во время, к которому относятся оспариваемые сведения. Порочащими, в частности, являются сведения, содержащие утверждения о нарушении гражданином действующего законодательства, совершении нечестного поступка, неправильном, неэтичном поведении в личной, общественной или политической жизни, недобросовестности

¹⁵ Кассационное определение Волгоградского областного суда от 31 августа 2011 г. по делу № 33-11496/2011 // Справочная правовая система «Консультант Плюс» Электронный ресурс // www.consultant.ru
– Дата обращения 15.09.2013 г.

при осуществлении производственно-хозяйственной и предпринимательской деятельности, нарушении деловой этики или обычаев делового оборота, которые умаляют честь, достоинство и деловую репутацию гражданина¹⁶.

В качестве аргументов отказа истцу, партии, в удовлетворении требований о защите деловой репутации используются и внутригосударственные нормы, и нормы международного права. Так, Волгоградский областной суд в своем определении ссылаясь на статью 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и статью 29 Конституции РФ, гарантирующими каждому право на свободу мысли и слова, а также на свободу массовой информации, позицию Европейского Суда по правам человека при рассмотрении дел о защите чести, достоинства и деловой репутации. По определению Волгоградского областного суда судам следует различать имеющие место утверждения о фактах, соответствие действительности которых можно проверить, и оценочные суждения, мнения, убеждения, которые не являются предметом судебной защиты в порядке статьи 152 Гражданского кодекса РФ, поскольку, являясь выражением субъективного мнения и взглядов ответчика, не могут быть проверены на предмет соответствия их действительности. Поэтому судом был сделан вывод, что высказывание Председателя Волгоградской областной Думы не содержит утверждений о фактах или событиях, а имеет лишь оценочные суждения автора, является выражением его субъективного мнения и взглядов, и не могут быть проверены на предмет соответствия их действительности, а поэтому не являются предметом судебной защиты в порядке ст. 152 ГК РФ¹⁷.

¹⁶ О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 г. № 3 // Справочная правовая система «Консультант Плюс» Электронный ресурс // www.consultant.ru

¹⁷ Кассационное определение Волгоградского областного суда от 31 августа 2011 г. по делу № 33-11496/2011 // Справочная правовая система «Консультант Плюс» Электронный ресурс // www.consultant.ru
– Дата обращения 15.09.2013 г.

Интерес представляет решение Советского районного суда г. Орла от 08 декабря 2011 года и кассационное определение Орловского областного суда от 18 января 2012 года об отказе в удовлетворении требований истца к средству массовой информации. Орловский областной суд мотивировал свое решение следующим образом. «Истец является руководителем (экс-главой района), депутатом, секретарем Политсовета (регионального отделения Всероссийской политической партии «Единая Россия»), то есть публичной фигурой. Следовательно, в отношении истца пределы допустимой критики гораздо шире, чем в отношении частного лица, поскольку, как неоднократно высказывался в своих решениях Европейский Суд по правам человека, в данном случае, средство массовой информации, выполняя свою роль «наблюдателя общества» и обсуждая вопросы, вызывающие общественный интерес, может допустить определенную степень преувеличения.

Иными словами, являясь публичной фигурой, истец должен проявлять большую степень терпимости к тщательному общественному контролю и потенциально резкой и сильной критике средствами массовой информации»¹⁸.

Таким образом, деловая репутация политической партии – это отражение в общественном сознании или мнении совокупность качеств, свойств организации, как юридического лица, имеющего в собственности, оперативном управлении или хозяйственном ведении обособленное имущество, действующего в интересах определенной группы населения или его большинства, с целью формирования и выражения политической воли граждан, участвующего в политических акциях, выборах, конкурирующего с другими партиями при формировании органов государственной власти и органов местного самоуправления. Деловая репутация политической партии включает информацию о ее прежней и настоящей

¹⁸ Кассационное определение Орловского областного суда от 18 января 2012 года по делу № 33-75 // Справочная правовая система «Консультант Плюс» Электронный ресурс // www.consultant.ru. Дата обращения 15.09.2013 г.

деятельности и реакцию на нее общества. Судебная практика показывает, что политические партии осознают себя полноправными субъектами гражданско-правовых отношений, которые способны отстаивать свою деловую репутацию путем формирования определенного общественного мнения о них. Однако суды, признавая за партиями право на защиту деловой репутации и возможность компенсации причиненного ущерба деловой репутации, тем не менее, в основном отказывают им в удовлетворении их требований. С одной стороны, это объясняется предотвращением попыток обогащения политических партий за счет выигранных судебных процессов. С другой стороны, отдельные решения судов принимаются в пользу представителей власти, что свидетельствует об отсутствии полной политической независимости, нейтральности судебной власти. А именно независимая судебная власть, ее отделение от исполнительной и законодательной является одним из основных признаков правового государства, режима парламентаризма.

УКРЕПЛЕНИЕ ОСНОВ РОССИЙСКОЙ ДЕМОКРАТИИ ПОСРЕДСТВОМ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Жеребцова Елена Евгеньевна

Заместитель заведующего кафедрой конституционного и международного права Белгородского университета кооперации, экономики и права, кандидат юридических наук, доцент

Согласно ч. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации¹ Россия провозглашена демократическим государством. Конституционалисты, исследующие демократический режим, акцентируют внимание на его различные составляющие. В учебнике «Конституционное право Российской Федерации» под общей редакцией Н.В. Витрука, при характеристике конституционных основ народовластия, используется термин «демократия», отмечается, что она является многогранным явлением, рассматриваемым как форма государства, политический режим, общественно-политическая демократия, политический процесс и пр. При этом указано, что «перечисленные подходы не противоречат, а, скорее, дополняют друг друга, раскрывая разные стороны этого многогранного явления»². Весьма часто под демократическим государством понимается «государство с народной властью»³. Так, А.Н. Головистикова и Л.Ю. Грудцына указывают, что демократическое государство соответствует воле народа, общепризнанным правам и свободам человека

¹ Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с поправками от 30.12.2008 г.) // Собр. Законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

² См.: Конституционное право Российской Федерации: учебник / под общей редакцией Н.В. Витрука. – М.: Норма: ЮНФРА-М, 2010. – С. 165.

³ Например, см.: Чиркин В.Е. Конституционное право России: учебник. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2009. – С. 125.

и гражданина⁴. В.Ф. Степанов пишет о том, что эффективное функционирование демократического государства возможно только в случае «обеспечения индивидуумам возможности выбора и самореализации в той мере, в какой это не противоречит интересам социума в целом»⁵.

При всех имеющихся разночтениях во взглядах ученых, можно констатировать, что основными характеристиками демократического режима являются:

✓ свобода личности в экономической сфере, включая право каждого человека осуществлять предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую деятельность. Ст. 8 Конституции РФ гарантирует единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств, свободу экономической деятельности, а также устанавливает признание и защиту равным образом различных форм собственности. Значимость указанных конституционных новелл, весьма точно оценил А.А. Соловьев. Автор, отмечая особое значение экономических прав и свобод, которые регулируются не только главой 2 Конституции РФ («Права и свободы человека и гражданина»), но и закрепляются как основа конституционного строя, подчеркивает, что без экономических прав «государство не может признаваться правовым и демократическим, что, несомненно, явилось главным достижением проведенных в России в начале 90-х годов XX в. конституционных реформ»⁶;

✓ разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную власть.

⁴ См.: Головистикова А.Н. Конституционное право России: учебник / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына; под ред. Н.А. Михалевой. – М.: Эксмо, 2006. – С. 183.

⁵ См.: Соловьев А.А. Экономические права граждан Российской Федерации: понятие и виды // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 12. – С. 3.

⁶ См.: Степанов В.Ф. Важнейшие критерии эффективности демократического государства // Государство и право. – 2006. – № 5. – С. 93.

Данный принцип зафиксирован в ст. 10 Конституции РФ. Авторский коллектив одного из учебников по конституционному праву подчеркивает, что российский демократизм находит свое выражение в обеспечении народовластия, разделения властей, идеологического и политического многообразия⁷. Практически аналогичный подход предложили С.М. Шахрай и А.А. Клишас⁸. Между тем, далеко так не все конституционалисты упоминают данный принцип при исследовании демократических основ государства;

✓ учет в равной степени интересов большинства и меньшинства, индивидуальных и национальных особенностей населения. Например, ст. 69 Конституции РФ предусматривает, что Россия гарантирует права коренных малочисленных народов. Детальная регламентация данного принципа находит свое закрепление в ряде правовых актов, в том числе, федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»⁹;

✓ наличие и применение на практике (т.е. не только «де-юре», но и «де-факто») эффективных механизмов воздействия населения на власть, участие в управлении делами государства и общества. Обозначенный признак осуществляется посредством реализации политических прав и свобод, в систему которых входят право граждан на объединение, право участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, участвовать в референдуме, в митингах, собраниях, шествиях, пикетированиях, отправлении правосудия, право

⁷ См.: Конституционное право России: учебник для студентов вузов [Б.С. Эбзеев и др.]; под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Юнити-Дана, 2012. – С. 102.

⁸ См.: Шахрай С.М., Клишас А.А. Конституционное право Российской Федерации: учебник. – М.: ОЛМА Медиа Групп, 2010. – С. 98.

⁹ Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30.04.1999 г. (в ред. Федеральных законов от 22.08.2004 г., 26.06.2007 г., 13.05.2008 г., 30.12.2008 г.) // Собр. законодательства РФ. – 1999. – № 18. – Ст. 2208.

на равный доступ к государственной службе, право на обращение в органы власти и управления и др. Названные формы прямой демократии урегулированы Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации»¹⁰, федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹¹, «О выборах Президента Российской Федерации»¹², «Об общественных объединениях»¹³, «О политических партиях»¹⁴, «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁵ и др. Следует обратить внимание на тот факт, что помимо названных выше в систему политических прав также входят и те, которые реализуются на местном уровне. В частности, федеральный закон «Об

¹⁰ Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 28.06.2004 г. (в ред. Федеральных конституционных законов от 30.12.2006 г., 24.04.2008 г.) // Собр. законодательства РФ. – 2004. – № 27. – С. 2710.

¹¹ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. (в ред. Федеральных законов от 27.09.2002 г., 23.06.2003 г., 22.08.2004 г., 25.07.2006 г., 02.03.2007 г., 22.07.2008 г.) // Российская газета. – 2002. – 15 июня.

¹² Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003 г. (в ред. Федеральных законов от 21.07.2006 г., 25.07.2006 г., 26.04.2007 г., 24.07.2007 г.) // Российская газета. – 2003. – 16 января.

¹³ Федеральный закон «Об общественных объединениях»: от 19.05.1995 г. (в ред. Федеральных законов от 17.05.1997 г., 19.07.1998 г., 12.03.2002 г., 21.03.2002 г., 25.07.2002 г., 08.12.2003 г., 29.06.2004 г., 02.11.2004 г., 10.01.2006 г., 02.02.2006 г., 23.07.2008 г., 19.05.2010 г.) // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.

¹⁴ Федеральный закон «О политических партиях» от 21.03.2002 г. (в ред. Федеральных законов от 25.07.2002 г., 23.06.2003 г., 20.12.2004 г., 28.12.2004 г., 21.07.2005 г., 12.07.2006 г., 30.12.2006 г., 26.04.2007 г., 22.07.2008 г., 08.11.2008 г., 28.04.2009 г., 05.2009 г., 17.12.2009 г., 06.05.2010 г., 04.06.2010 г., 03.11.2010 г., 05.04.2011 г., 23.07.2011 г., 08.12.2011 г., 02.04.2012 г.) // Собр. законодательства РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.

¹⁵ Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. (в ред. Федерального закона от 29.06.2010 г.) // Собр. законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁶ в главе 5 относит к формам прямой демократии не только местные референдум и выборы, но и голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, сход граждан, правотворческую инициативу, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, опросы граждан и др.

✓ эффективные гарантии реализации прав и свобод личности, их охраны и защиты. Как верно подчеркнул В.Д. Зорькин, важен не столько перечень прав и свобод личности, сколько то, как они реализуются и защищаются¹⁷. Весьма точно в этой связи написали О.В. Цыбулевская и Т.В. Милушева, что «реальность закрепленных в Конституции России основных прав и свобод обеспечивается, с одной стороны, через индивидуальные возможности самого человека, который вправе защищать их любыми, не запрещенными законом методами, а с другой стороны – через деятельность государства в целом»¹⁸. Полагаем, что особое место в системе юридических гарантий прав личности занимает институт судебной защиты. Ключевым элементом правозащитного механизма, без которого в системе российских органов власти

¹⁶ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. (в ред. Федеральных законов от 19.06.2004 г., 18.04.2005 г., 03.06.2006 г., 04.12.2006 г., 10.05.2007 г., 18.10.2007 г., 23.07.2008 г., 25.11.2008 г., 07.05.2009 г., 23.11.2009 г., 28.11.2009 г., 27.12.2009 г., 03.11.2010 г., 29.11.2010 г., 29.12.2010 г., 20.03.2011 г., 03.05.2011 г., 18.07.2011 г., 19.07.2011 г., 25.07.2011 г., 21.11.2011 г., 30.11.2011 г., 03.12.2011 г., 06.12.2011 г.) // Собр. законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

¹⁷ См.: Зорькин В.Д. Конституционные основы развития цивилизации в современном глобальном мире // Журнал российского права. – 2007. – № 4. – С. 4.

¹⁸ Цыбулевская О.В., Милушева Т.В. Правовое и социальное государство: некоторые вопросы взаимодействия: Сборник научных статей. Актуальные проблемы правовой политики и правовой жизни современной России. – Тамбов: Издательский Дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2008. – С. 261.

представляется весьма затруднительным воплощение конституционного принципа о прямом действии норм о правах и свободах личности, по справедливому замечанию К.С. Кокурина, выступает Конституционный Суд Российской Федерации¹⁹, который правомочен рассматривать жалобы граждан на нарушение их конституционных прав и свобод, что напрямую закреплено ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации, п. 3 ч. 1 ст. 3, ст. ст. 96 - 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»²⁰. Как верно указал В.А. Кряжков, рассмотрение КС РФ дел о конституционности по жалобам граждан на нарушение их конституционных прав усилило защиту прав и свобод, подчеркнуло их конституционный уровень, став одним из условий формирования уважительного отношения к ним²⁸. На наш взгляд, именно конституционная жалоба, являясь юридической процессуальной формой, является одним из эффективных способов защиты прав личности.

Исследование зарубежной практики, свидетельствует о том, что подобное полномочие возлагается на органы конституционного контроля многих стран. В плане сравнительной характеристики, посмотрим положения ст. 93 (1) Основного закона Федеративной Республики Германии²⁹, которая среди прочих полномочий Федерального конституционного суда, называет рассмотрение дел по конституционным жалобам в случае, если публичная власть, по мнению заявителя, нарушила одно из его основных прав,

¹⁹ См.: Кокурин К.С. Роль Конституционного Суда РФ в обеспечении реализации прав и свобод граждан: Дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 10.

²⁰ Далее – КС РФ.

²⁸ См.: Кряжков В.А. Российская модель конституционной жалобы // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 5. – С. 66.

²⁹ Основной закон Федеративной Республики Германии // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия: Учебное пособие. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – С. 195.

в том числе политических. В данном случае речь идет о закрепленных в ст. 33, 38 и др. Основного закона Германии политических правах, включая право на одинаковый доступ к публичной службе, право избирать и быть избранным в Бундестаг и др.

3 ноября 2010 г. в ст. 3, ч. 1 ст. 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» были внесены изменения, согласно которым КС РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле.³⁰ Таким образом, конституционная жалоба не может быть подана относительно закона, который только в будущем будет применен в конкретном деле. Изучение специальной научной литературы, позволило сделать вывод о том, что данные изменения достаточно критично оценены ведущими конституционалистами. Например, С.А. Авакьян написал по этому поводу, что «вне сомнения, можно утверждать, что новеллы этого Закона будут предметом дискуссий, а то и недоумений конституционалистов России». В подтверждении сказанного, С.А. Авакьян привел ряд аргументов, называя среди них и то, что российский законодатель пошел на прямую корректировку конституционных положений³¹, в частности, ч. 4 ст. 125 Конституции РФ. О несоответствии конституционным нормам новелл Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» высказывался и В.А. Кряжков, указывая, «что новое регулирование противоречит буквальному смыслу ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, которая не

³⁰ Ранее КС РФ рассматривал жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединений граждан, а также иных органов и лиц, указанных в федеральном законодательстве (подчеркнуто мною – Е.Е.).

³¹ См.: Авакьян С.А. Конституционный Суд Российской Федерации: неоднозначные законодательные новеллы // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 1. – С. 4.

обуславливает обращение граждан в Конституционный Суд только после рассмотрения их конкретного дела в ином суде». В.А. Кряжков также подчеркнул, что внесенные изменения ограничили «права граждан на судебную защиту, в частности с использованием конституционного правосудия (поскольку им оставлена возможность обжаловать в Конституционный Суд только судебное применение закона, а не любое иное, как было прежде), затруднен их доступ к данному правосудию»³².

Анализ российской практики конституционного судопроизводства свидетельствует, что в жалобах граждан затрагивались различные основы российской демократии. Например, они касались экономических и социальных прав, включая право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ)³³; право на защиту от безработицы и право на социальное обеспечение (ч. 2 ст. 7, ст. 19, ч. 1 и 2 ст. 38 Конституции РФ)³⁴. Например, 23 апреля 2012 г. КС РФ было провозглашено постановление, в котором были проверены на конституционность положения законодательства о занятости населения³⁵. Заявительница

³² См.: Кряжков В.А. Российская модель конституционной жалобы // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 5. – С. 67.

³³ Например, см.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2008 г. «По делу о проверке конституционности абз. 14 ст. 3 и п. 3 ст. 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова» // Собр. законодательства РФ. – 2008. – № 31. – Ст. 3763.

³⁴ Например, см.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2011 г. «По делу о проверке конституционности ч. 4 ст. 261 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Е. Остаева» // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 52. – Ст. 7639.

³⁵ Например, см.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.04.2012 г. «По делу о проверке конституционности абз. 10 ст. 2 закона Российской Федерации

Е.Н. Эрлих просила проверить конституционность положения абз. 10 ст. 2 закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», согласно которому занятыми считаются граждане, являющиеся учредителями (участниками) организаций, за исключением учредителей (участников) общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов), не имеющие имущественных прав в отношении этих организаций. Фабула дела выглядела следующим образом. Заявительница Е.Н. Эрлих, работавшая с 3 ноября 2009 г. по 31 мая 2010 г. в должности бухгалтера ТСЖ «Согласие», 28 июня 2010 г. приказом Центра занятости населения г. Бийска была признана безработной с правом получения пособия. Однако 19 апреля 2011 г. Центр занятости населения г. Бийска составил акт об установлении факта незаконного получения Е.Н. Эрлих пособия по безработице, издан приказ о прекращении его выплаты и снятии с учета в качестве безработного. В судебном порядке Е.Н. Эрлих безрезультатно пыталась оспорить действия Центра занятости населения г. Бийска, после чего обратилась в КС РФ, который отметил, что по буквальному смыслу абз. 10 ст. 2 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», учредители (участники) любых других некоммерческих организаций относятся к лицам, составляющим категорию «занятые граждане». Подобное законодательное регулирование не учитывает специфику правового статуса не указанных в этом перечне учредителей (участников) некоммерческих организаций, таких как ТСЖ. Рассмотрев дело, КС РФ признал не конституционными указанные положения Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в той мере, в какой содержащееся в нем положение препятствует признанию безработными учредителей (участников) ТСЖ.

«О занятости населения в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Е.Н. Эрлих» // Собр. законодательства РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2519.

Российская практика показывает, что вынесенные решения по конституционным жалобам нередко имеют большой общественный резонанс. Так, в мае 2012 г. КС РФ рассмотрел жалобу гражданина С.А. Каткова о политическом праве на участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, закрепленном в ст. 31 Конституции РФ. Осуществление права собираться мирно и без оружия, проводить митинги, шествия, демонстрации и пикетирование не должно нарушать права других лиц, призывать к разжиганию расовой, национальной, классовой, религиозной ненависти, пропагандировать насилие и др. При проведении названных мероприятий правоохранительные органы должны осуществлять охрану правопорядка, предупреждать и пресекать противоправные действия, а в необходимых случаях виновные лица должны быть привлечены к ответственности. В ситуации с конституционной жалобой С.А. Каткова уместно обратить внимание на порядок привлечения к ответственности организаторов публичных мероприятий и их участников. Подача конституционной жалобы предшествовало привлечению С.А. Каткова постановлением мирового судьи судебного участка № 72 Советского района г. Тулы от 29 ноября 2010 г. к административной ответственности в виде штрафа в размере 1000 рублей за нарушение установленного порядка проведения публичных мероприятий. По мнению судей, изложенных в постановлении мирового судьи судебного участка № 72 Советского района г. Тулы от 29 ноября 2010 г., решении Советского районного суда г. Тулы от 30 мая 2011 г. и постановлении председателя Тульского областного суда от 22 июля 2011 г., С.А. Катков нарушил установленный порядок проведения публичных мероприятий, не выполнив возложенную на него как на организатора шествия обязанность и не обеспечил соблюдение условий его проведения, допустив к участию в шествии 300 человек, тогда как согласно уведомлению, поданному им в администрацию г. Тулы, предполагаемое количество

участников публичного мероприятия должно было составить 150 человек. По мнению С.А. Каткова, примененные судами в его деле положения ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ и п. 3 ч. 4 ст. 5 и п. 5 ч. 3 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», предусматривающие привлечение организатора публичного мероприятия к административной ответственности в случае, если фактическое количество участников превысило заявленное в уведомлении, нарушают его конституционные права и свободы. Постановлением от 18 мая 2012 г.³⁶ КС РФ признал названные положения КоАП РФ и Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» конституционными, так как по своему конституционно-правовому смыслу они позволяют рассматривать несоответствие реального количества участников публичного мероприятия их предполагаемому количеству, указанному в уведомлении, основанием привлечения его организаторов к административной ответственности за нарушение порядка проведения публичного мероприятия только в том случае, если будет установлено, что это несоответствие возникло по вине организатора и создало реальную угрозу общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности его участников или иных лиц, не участвующих в нем, причинения имущественного ущерба физическим и юридическим лицам.

Практика КС РФ свидетельствует, что конституционные жалобы граждан также касались и иных демократических основ, в том числе таких политических прав как право избирать и быть избранным в органы государственной

³⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.05.2012 г. «По делу о проверке конституционности положений ч. 2 ст. 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, п. 3 ч. 4 и п. 5 ч. 3 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С.А. Каткова» // Собр. законодательства РФ. – 2012. – № 22. – Ст. 2921.

власти³⁷ и местного самоуправления³⁸, право на отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления³⁹, право на равный доступ к государственной службе⁴⁰ и др.

Чтобы не быть голословной, говоря о значимости полномочия КС РФ по рассмотрению жалоб граждан, приведем лишь некоторые статистические данные. В период с 1995 г. по 30 сентября 2012 г. поводами к рассмотрению дел КС РФ, по которым были провозглашены постановления явились 3930 жалоб граждан и их объединений (всего

³⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28.02.2012 г. «По делу о проверке конституционности п. 1.1. статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой» // Собр. законодательства РФ. – 2012. – № 116. – Ст. 1365.

³⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.07.2011 г. «По делу о проверке конституционности ч. 3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 29. – Ст. 4557.

³⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 14. – Ст. 1374.

⁴⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22.11.2011 г. «По делу о проверке конституционности положений ч. 4 ст. 31, п. 6 ч. 1 ст. 33 и ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки В.Ю. Боровик» // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 49 (Ч. 5). – Ст. 7333.

заявителей)⁴¹. За указанный период определения КС РФ были вынесены по 12304 жалобам и ходатайствам граждан и их объединений⁴². Обратим внимание, что указанные данные охватывают жалобы о нарушениях личных, политических, социально-экономических и др. прав.

Приведенные примеры и показатели практики КС РФ, позволяют еще раз подчеркнуть его особую роль в механизме укрепления демократических основ конституционного строя. Подобное авторитетное отношение граждан к КС РФ обусловлено тем обстоятельством, что нередко на практике, как верно подчеркивает В.А. Шульцев, конституционное правосудие выступает в качестве единственной возможности для граждан защитить свои права, которые не получили необходимой защиты от иных государственных органов⁴³.

⁴¹ См.: Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации // <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Statisticses/Documents/Desicion%209.pdf>

⁴² См.: Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации // <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Statisticses/Documents/Desicion%209.pdf>

⁴³ См.: Шульцев В.А. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении надлежащего соблюдения органами государственной власти конституционных прав и свобод граждан: теория и практика: Дис. ...канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2004. – С. 82-83.

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ И НЕОБХОДИМОСТЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Маслов Анатолий Иванович

*Заместитель председателя Избирательной комиссии
города Белгорода*



Хочу остановиться в своем выступлении на тех проблемах, которые существуют в избирательном праве и вызывают больше всего вопросов у наших избирателей. Предложения по совершенствованию избирательного

законодательства складываются постепенно в результате анализа и обобщения обращений избирателей нашего города, поступавших на горячую линию во время выборов, на сайт Избирательной комиссии города Белгорода. Я их разделил на несколько частей по порядку реализации избирательных прав граждан.

Избиратели считают, что наше законодательство по отдельным вопросам шагнуло не вперед, а назад. Вот, избиратели уже много лет, по крайней мере последние четыре года, требуют вернуть в законодательство институт досрочного голосования. Он есть сейчас, но в таком виде, в котором он есть, избирателей не устраивает. Вот последний пример. На выборах Губернатора нашей Белгородской области около трехсот избирателей уехали исполнять свой долг на Северный Кавказ и обратились к нам с вопросом: «Как проголосовать?!». Получается, что они никак не могут проголосовать на региональном и муниципальном уровнях. Так, что касается выборов региональных, у избирателя, который не будет находиться во время выборов у себя дома, есть возможность его реализовать, получив открепительное удостоверение, если этот избиратель с

активной гражданской позицией. На выборах в Совет депутатов города Белгорода 8 сентября 2013 г. если человек уезжает в командировку, в санаторий или просто в какой-либо район Белгородской области, он не может проголосовать. Поэтому люди настоятельно просят вернуть институт досрочного голосования.

Далее, очень много обращений по поводу сокращения времени подачи заявления с просьбой проголосовать вне помещения для голосования. Вы все помните, раньше это было до 16 часов. Теперь такая возможность есть только до 14 часов, то есть получается, что избирательная комиссия полдня скучает, у нее есть возможность выехать и организовать голосование вне помещения для голосования, но она не имеет права принять новое письменное заявление или, допустим, по телефону после 14 часов. Избиратели предлагают или вернуть время голосования до 16 часов, или продлить до 17 часов, или оставить этот вопрос на усмотрение участковой избирательной комиссии, в зависимости от того, есть у нее возможность организовать это голосование.

Теперь еще один вопрос, по которому уже состоялось 5 судебных заседаний, который был рассмотрен и Президентом Российской Федерации, об избирателях с временной регистрацией. В Белгороде проживает очень много людей с временной регистрацией, причем они живут с ней не полгода или год, а пять-десять лет и даже больше. По разным причинам: сибиряки имеют жилье здесь, в Белгороде, а на Севере получают какие-то льготы и так далее. Но они не имеют права проголосовать. Да, они могут на федеральных выборах обратиться в комиссию, подать заявление как положено, не позднее 3 дней до дня выборов, и они могут быть включены в списки избирателей. Но это на федеральных выборах, а в выборах в муниципалитет? Избиратель состоит в товариществах собственников жилья, в каких-то других объединениях и так далее, но влиять на власть муниципальную он не имеет права. Причем в законодательстве других субъектов федерации такая норма есть. Вот посмотрите, в Избирательном кодексе Костромской области говорится о том, что если гражданин

зарегистрировался за полгода (получил временную регистрацию) до дня назначения выборов, он имеет право принимать участие в региональных выборах и выборах органов местного самоуправления. У нас нет такой нормы в отношении граждан, имеющих временную регистрацию. Этот вопрос надо решать, это наши люди, это наши граждане, и они должны в этом деле участвовать.

Паспортные столы, которые существуют при управляющих компаниях, выполняют государственную функцию, не подают регулярно сведения о регистрации избирателей в избирательную комиссию и так далее. Все-таки назрела необходимость решать и этот вопрос.

Есть также проблема реализации активного и пассивного избирательного права. Депутаты в Совет депутатов города Белгорода избираются по смешанной системе, то есть половина – 27 депутатов, избирается по спискам избирательных объединений, а другая половина, как и прежде, 27 депутатов по мажоритарной системе по одномандатным избирательным округам. На выборах в местный муниципалитет дали право, общественным объединениям, которые не являются политическими партиями, выдвигать своих кандидатов. Но каким образом? Они должны заключить договор письменный с политической партией. А какой политической партии нужен этот «прицеп»? Она сама борется за власть. Значит так, право такое есть, заявка есть, а реализации нет.

Много вопросов у нас поступает и от самих организаторов выборов, то есть тех людей, которые работают уже не один год, десятилетиями членами участковых избирательных комиссий. Во-первых, недостаточно четко законодательство определяет обязанности тех лиц, которые имеют право наблюдать за ходом выборов. Чуть ли не в день выборов на избирательных участках происходят события, которые носят практически боевой характер. Поэтому, с нашей точки зрения, следует четко и конкретно определить права и обязанности наблюдателей, права и обязанности членов комиссии с правом совещательного голоса.

Во-вторых, сами документы, которые составляют избирательные участковые комиссии, тот же итоговый протокол, он тоже требует, на наш взгляд, определенных изменений. И эти изменения мы и в Областную избирательную комиссию подавали, с тем, чтобы этот протокол был более лаконичным и стройным и сразу демонстрировал итоги голосования.

Участковая избирательная комиссия теперь формируется сроком на пять лет. Но возникает вопрос, где, на какой базе, за счет каких средств мы должны поддерживать, так сказать, их определенный уровень знаний. За счет энтузиазма? Но вряд ли. То есть это должны быть какие-то обучающие центры: или областные, или может быть, при крупных муниципальных образованиях, ведь у нас на прошлых выборах было 2142 члена участковых избирательных комиссий. Видите, какой объем, если их только обучить, сколько раз их надо собрать, сколько залов надо иметь и сколько преподавателей. Вот какие вопросы встают. А если член комиссии необучен или неграмотный, отсюда возникают вопросы и проблемы при проведении того или иного уровня выборов.

Таким образом, избирательное право – это не догма, оно требует постоянного совершенствования. И все-таки надо более внимательно прислушиваться к рядовым избирателям и организаторам выборов на местах. Если мы будем это делать, я думаю, что те органы, которые формируются при помощи выборов, будут более легитимными и профессиональными. И тогда народ будет более доверительно относиться к избранным представительным органам государственной власти и местного самоуправления.

МОДЕРНИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Никонова Людмила Ивановна

**Доцент кафедры теории и истории государства и права
НИУ «БелГУ», кандидат юридических наук**

Изучение теоретических основ принципа разделения властей и практической реализации данной концепции в механизме развитых зарубежных государств продолжает оставаться одной из актуальнейших тем, занимающих значительное место в современной юридической литературе. Связано это, в первую очередь, с разработкой мер по улучшению взаимосвязи и взаимодействия между органами государственной власти в Российской Федерации, с созданием эффективной системы по обеспечению их равновесия и стабильности, с совершенствованием механизмов сдерживания и контроля ветвей власти, исходя из опыта зарубежных стран.

В современном мире принцип разделения властей является выражением политического многообразия и свободы в обществе, необходимым условием для нормального развития государства в современном мире, выступает основным гарантом прав и свобод человека и гражданина. «Модель организации политической власти, которая была предложена Монтескье, – пишет А.Н. Медушевский, – выдержала проверку временем и остается стержнем всякой демократической политической системы. Безотносительно к форме государственного устройства (президентская или парламентская республика) принцип разделения властей является гарантией политической свободы общества»¹. Реализация данного принципа представляет собой законный способ обеспечения

¹ Медушевский, А.Н. Идея разделения властей: история и современность/ А.Н. Медушевский // Социологический журнал. – 1994. – №1. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://knowledge.isras.ru/sj/sj/sj1-94.html>

необходимого уровня стабильности в государстве, позволяет находить выход из многих критических ситуаций, возникающих в государственном механизме, на основании взаимного согласия и взаимных уступок.

Сегодня концепция разделения властей закреплена в большинстве конституционных актов мира, причем можно выделить несколько способов ее законодательного формулирования. Так, в Основном законе ФРГ 1949 г., хотя этот принцип и не упомянут, но трехзвенная структура отчетливо угадывается в положениях абз. 2 ст. 20, говорящих об осуществлении власти через специальные органы законодательства, исполнительной власти и правосудия². Во Франции этот принцип закреплён в ст. 16 Декларации прав человека и гражданина 1789 г., входящей наравне с преамбулой Конституции 1946 г. и Хартией окружающей среды 2004 г. в блок конституционных законов «*bloc de constitutionnalite*»³.

Другой способ законодательного оформления теории разделения властей представлен в Конституции США, где он четко выражен в соответствующих статьях. Три первые статьи Конституции США начинаются следующими положениями: «Все установленные здесь полномочия законодательной власти принадлежат Конгрессу Соединенных Штатов...» (ст. I, разд. 1); «Исполнительная власть осуществляется Президентом Соединенных Штатов Америки...» (ст. II, разд. 1); «Судебная власть Соединенных Штатов осуществляется Верховным судом...» (ст. III, разд. 1)⁴.

В японском основном законе 1947 г. обнаруживается влияние американского конституционного опыта, и содержатся следующие предписания: «Парламент является

² Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, США, Япония, Бразилия: учеб. пособ. [Текст]/ Сост. В.В. Маклаков. – 7-е изд. перераб. и доп. – М., 2010. – С. 177.

³ Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина – 3-е изд. перераб. и доп. – М.: Норма, 2010. – С. 527.

⁴ См.: Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, США, Япония, Бразилия: учеб. пособ. [Текст]/ Сост. В.В. Маклаков. – 7-е изд. перераб. и доп. – М., 2010. – С. 336, 343, 346.

высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом государства» (ст. 41); «Исполнительная власть осуществляется Кабинетом» (ст. 65); «Вся полнота судебной власти принадлежит Верховному суду...» (ст. 76).

Но все же в большинстве конституций, в том числе и России, теория разделения властей выражена семантически явно. Так, ст. 2 раз. 1 Конституции Бразилии гласит, что «ветвями власти, независимыми друг от друга и находящимися в состоянии гармонии друг с другом, являются законодательная власть, исполнительная власть и судебная власть»⁵. В гл. I ст. 3 Конституции Дании данная теория закреплена следующим образом: «Законодательная власть принадлежит Королю и Фолькетингу совместно. Исполнительная власть принадлежит Королю, судебная власть – судам»⁶. Согласно ст. 6 Конституции Украины 1996 г.: «Государственная власть в Украине осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную» и т.д.

Анализ конституционного законодательства зарубежных стран, позволяет говорить, о том, что данная концепция получила широкое распространение и признание, но современная государственно-правовая практика выделяет несколько моделей механизма ее реализации, обусловленных взаимосвязью между способом осуществления государственной власти и формой правления. Так, Л.М. Энтин в своей книге «Разделение властей: опыт современных государств» анализирует «гибкую», «жесткую» и «смешанную» модели реализации данной теории на примере президентской республики (США), парламентарных монархий и республик и стран со смешанной формой правления (Франция)⁷.

⁵ См.: Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, США, Япония, Бразилия: учеб. пособ. [Текст]/ Сост. В.В. Маклаков. – 7-е изд. перераб. И доп. – М., 2010. – С. 414.

⁶ Конституция Датского Королевства 1953 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/archives/152>

⁷ Энтин, Л.М. Разделение властей: опыт современных государств [Текст]/ Л.М. Энтин. – М.: Юрид. лит. – 1995.

Аналогичный подход представлен в работах В.В. Лузина, который проводит сравнительное исследование принципа разделения властей в государственном механизме США, Великобритании и Франции и выделяет три модели: президентскую, парламентскую, полупрезидентскую⁸. Придерживается подобного мнения и В.В. Комарова, считающая, что «мировой практике известна разная глубина разделения властей и соответственно разное «дозирование» полномочий высших органов государственной власти»⁹. Таким образом, ученые считают, что определенная модель разделения властей сливается с той или иной конституционной формой правления.

В качестве примера «гибкой» модификации приводят как парламентские монархии (Великобритания, Япония), так и парламентские республики (Италия, Германия). Основными характеристиками данной модификации являются: 1) провозглашение доктрины верховенства парламента; 2) формирование правительства парламентским путем, причем Правительство несет политическую ответственность перед парламентом; 3) должность премьер-министра занимает лидер партии парламентского большинства; 4) конституционные конфликты, которые могут возникнуть между правительством и парламентом, разрешаются благодаря взаимному воздействию; 5) осуществление управления лежит на политическом руководстве страны, т.к. одна и та же политическая партия или коалиция партий контролирует и правительство, и парламент.

«Жесткая модель» разделения властей основывается на доктрине Ш.Л. Монтескье и претворена в жизнь «отцами-основателями» американской Конституции 1787 г. Дж. Мэдисоном и А. Гамильтоном.

⁸ См.: Лузин, В.В. Полупрезидентская модель разделения властей (на примере Франции) / В.В. Лузин // Право и политика. – 2000. – № 1; Лузин, В.В. Парламентарная модель разделения властей (на примере Великобритании) / В.В. Лузин // Право и политика. – 2000. – № 6.

⁹ Полянский И.А., Комарова В.В. Реализация принципа разделения властей в РФ [Электронный ресурс]. – 2001. – Режим доступа: http://www.juristlib.ru/book_2582.html

Для нее характерны следующие черты, которые могут иметь различные вариации в ряде зарубежных стран: 1) формирование законодательных и исполнительных органов власти происходит самостоятельно и независимо друг от друга; 2) отличаются сроки полномочий органов власти; 3) публичные органы представительной и исполнительной ветвей создаются и развиваются обособленно, процессы их легитимации не коим образом не переплетаются; 4) одновременно одно и то же уполномоченное лицо может быть представителем только одной ветви власти; 5) представительная ветвь власти, президент и исполнительные органы власти не могут кардинальным образом определять порядок внеочередного сложения рабочих функций друг друга (Президент не уполномочен распускать Парламент); 6) предусмотрен вариант разделения форм государственного управления в виде взаимоконтроля и взаимовлияния друг на друга.

Но в современных условиях, как отмечает И.И. Бушуев, «чистые» президентские и парламентские формы правления встречаются сравнительно редко, их недостатки преодолеваются путем «рационализации», т.е. созданием гибридных или «смешанных» форм¹⁰.

В «смешанной» модели сочетаются структурные элементы как гибкой, так и жесткой модификаций, что предполагает определенную возможность изменения политического режима без изменения конституционных основ. При смешанной модели оговаривается право на существование двух политических режимов: президентско-парламентского и парламентско-президентского. Успешным примером смешанной модели разделения властей стал конституционный опыт деятельности Пятой Республики во Франции.

Важными особенностями данной модели выступают следующие: 1) исполнительная ветвь власти может быть организована как двойственная, а именно совмещение

¹⁰ Бушуев, И.И. Разделение властей в федеративном государстве. дис. ... канд. юрид. наук. / Бушуев И.И. – М., 1997. – 224 с.

функций и полномочий высшего должностного лица государства и высшего исполнительного органа; 2) Президент на принципах единоначалия определяет состав высшего исполнительного органа, но в сфере практического применения огромную роль играет законодательный орган. В случае, когда Президента поддерживает большинство голосов в законодательном органе, то и исполнительный орган будет формироваться высшим должностным лицом государства. В случае же, когда глава государства такой поддержки не имеет, ему приходится формировать Кабинет, учитывая мнение представительного органа и утвердить кандидатуру на должность премьер-министра из числа парламентского большинства; 3) президент пользуется правом роспуска нижней палаты парламента по политическим соображениям; 4) правительство несет двойную ответственность перед Президентом и нижней палатой парламента. При этом в каждом конкретном случае возможно преобладание той или иной формы ответственности в зависимости от расстановки политических сил в парламенте.

Кроме формы правления некоторые ученые отмечают, что на национальную специфику реализации данной теории влияет еще ряд объективных (характер и уровень развития конкретной страны, ее экономики и общества и т.п.) и субъективных (официальная приверженность или неприятие теории разделения властей) факторов, а также международное окружение отдельно взятого государства¹¹.

В ходе дальнейшего практического развития доктрины разделения властей, сегодня она обогатилась некоторыми уточнениями. Так, известные конституционные положения о балансе, уравнивании властей, взаимных сдержках и противовесах, о необходимости взаимодействия ветвей власти в конституционной науке все чаще дополняются положением о субсидиарности ветвей власти. Так, в 2004 г. положение о субсидиарности было включено в Европейскую конституцию (ст. II-102, II-103), которая не вступила в силу. Но

¹¹ Паречина, С.Г. Теории государственной власти / [Электронный ресурс]. – 2004. – Режим доступа: <http://lib.ru/POLITOLOG/parechina2.txt>

оно сохранено в заменившем ее Лиссабонском договоре 2007 г. В отношениях ветвей государственной власти принцип субсидиарности (в его доктринальном толковании) предполагает выбор лучшего субъекта (органа и др.) для осуществления властных полномочий, такие полномочия должны быть реализованы на том уровне и теми органами, где для этого существуют наилучшие условия; субсидиарность означает помощь, содействие в необходимых случаях одной ветви власти со стороны другой ветви, но только при обращении соответствующей власти за содействием и если это допускает конституция государства (например, исполнительная власть не может принять на себя какие-либо судебные полномочия). Применение субсидиарности должно исходить из единства действий всех властей по принципиальным вопросам управления обществом и государством.

Еще один аспект разделения властей связывают с принципом пропорциональности деятельности ветвей государственной власти, их органов. Он упоминался в Европейской конституции 2004 г. (в специальном приложении к ней), упоминается в Лиссабонском договоре 2007 г., но, пока, не получил детальной разработки в законодательстве и научных исследованиях. Смысл его состоит в том, что действия ветви власти (ее органов) должны быть пропорциональными, соразмерными (срочными, если необходимо, более или менее сильными) в соответствии со сложившимися условиями и характером объекта воздействия. Меры, принимаемые ветвью власти, ее органами, должны быть адекватными.

В современных конституциях появляются названия новых ветвей власти. Так, например, еще в 1912 г. в Конституции Китая были названы пять ветвей. В дополнение к трем традиционным появились экзаменационная власть (особые органы в основном для отбора лиц на государственную службу) и контрольная власть (государственный контроль). Фактически эта конституция не действовала (даже будучи восстановленной в 1925-1927 гг.), упомянутые органы не были созданы. В настоящее время в конституциях некоторых стран Латинской Америки, например

Никарагуа 1986 г., дополнительно к триаде властей названа избирательная власть, созданы ее органы (избирательные суды и избирательный регистр по учету избирателей). Конституция Венесуэлы 1999 г. добавляет к этому перечню пятую – «гражданскую власть», представленную Советом по вопросам морали (в его состав входят защитник народа, генеральный прокурор и генеральный контролер) и его местными органами. Согласно ст. 273 Конституции полномочия этих органов обширны. В частности, они должны предотвращать и преследовать случаи посягательства со стороны «государственных и административных механизмов» на нормы морали и нравственности и даже карать за это, стремиться к воспитанию гражданского долга, свободы, социальной справедливости, созидательного труда и т.д.

О существовании особой учредительной власти пишут французские специалисты Ж. Блан, Ф. М. Вирье и Ф. Ваге. «Эта ветвь власти мыслится прежде всего как полномочие на установление конституционных основ общественного и государственного строя, например, учредительными собраниями, путем референдума. В этом случае учредительная власть в основе принадлежащая народу, осуществляется народными собраниями или корпусом избирателей»¹².

Анализируя российскую модель, некоторые современные ученые, кроме триады властей также указывают на существование дополнительных ветвей власти: президентской, контрольной, информационной¹³. Но как нам кажется, в этом вопросе следует согласиться, с известным конституционалистом В.Е. Чиркиным, отмечающим, что «в разделении властей главным является не догма о трех властях (неизменная триада) или о большем их количестве. Ее суть состоит в ориентирующем значении данной

¹² См.: Паречина С.Г. Указ. соч.

¹³ См.: Прокошенкова, Е.Е. Разделение властей как принцип механизма осуществления государственной власти в Российской Федерации : автореф. канд. юрид. наук. / Е. Е. Прокошенкова. – М., 2003. – 25 с.; Бурмистров, А.С. Контрольная власть в России [Электронный ресурс]. – 2010. – Режим доступа: http://www.juristlib.ru/book_8710.html

концепции: это генеральная проекция, установка для построения основ современного государственного аппарата»¹⁴.

Подводя итог, необходимо отметить, что использование традиционных правовых подходов и взглядов на концепцию разделения властей для анализа теоритических и практических аспектов данного вопроса, на наш взгляд уже недостаточно. Современные точки зрения, включающие в себя взаимодействие, субсидиарность, пропорциональность и др. ветвей власти, новая практика реализации этой теории (появление «смешанных» моделей; развитие делегированного законодательства, регламентной власти исполнительных органов, некоторые акты которых имеют силу закона; институт конституционного контроля в отношении законов и некоторых иных правовых актов и т.д.) – все это способствует эволюции конституционных принципов, составляющих основу рассматриваемой теории, которые должны реально отражать происходящие в мире государственно-правовые процессы.

¹⁴ Чиркин, В.Е. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография / Отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: Норма, 2011. – С. 315.

СТРУКТУРА НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ПРОЦЕССА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ

Самсонова Елена Валерьевна

**Аспирантка кафедры конституционного
и муниципального права НИУ «БелГУ»**

При характеристике процессуальной деятельности законодательных представительных органов государственной власти субъектов РФ ученые, представители науки конституционного права, как известно, главное внимание уделяют познанию нормотворческого процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.¹

И это правильно, поскольку правовое регулирование законодательных представительных органов государственной власти субъектов РФ выступает главной их функцией, а от качества принятых ими нормативно-правовых актов, во-многом зависит судьба демократии и свободы в нашей стране. Между тем, анализ действующего законодательства и практики его применения свидетельствует о многогранности процессуальной деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и о необходимости исследования всех ее разновидностей с единых методологических позиций.

Для решения этой непростой задачи, существенное значение имеет определение такой структуры непосредственного процесса законодательных представительных органов государственной власти субъектов РФ, которая бы охватила все разновидности процессуальной деятельности этих органов.

¹ См., напр.: Васильев В.И. Законодательные органы субъектов Российской Федерации / В.И. Васильев, А.В. Павлушкин, А.Е. Постников. – М., 2001; Из опыта работы законодательных представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.- М., 2001.

Однако прежде чем приступить к разрешению данной процессуальной проблемы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, кратко изложим свое отношение к вопросу о непосредственном процессе законодательных (представительных) органов государственной власти РФ, так как без этого нельзя правильно раскрыть его структуру.

В науке конституционного права в качестве самостоятельного юридического процесса выделяют и исследуют непосредственный процесс реализации законодательной власти (процесс законодательствования, законодательный процесс).²

Такой подход к процессуальной деятельности законодательной власти имеет важное значение для ее познания и разработки мер по ее дальнейшему совершенствованию.

Опираясь на теорию непосредственного процесса реализации законодательной власти, сформулированную в науке конституционного права и по аналогии с ней, а также исходя из того, что законодательные представительные органы государственной власти субъектов РФ выступают важным звеном законодательной власти РФ и занимают в ее системе относительно самостоятельное место, можно и нужно ставить вопрос и о непосредственном процессе реализации законодательной власти законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Без него законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ не работают, а нормы конституционного права, закрепляющие их властные полномочия, остаются пожеланиями, изложенными на бумаге.

Однако назвать данный процесс следует термином «непосредственный процесс законодательных (представительных) органов законодательной власти субъектов РФ». Этот термин, во-первых, позволяет достигнуть исполнения одной из главных целей познания процессуальной деятельности законодательных

² Чиркин В.Е. Законодательная власть /В.Е.Чиркин – М.: Норма, 2008. – С.287.

(представительных) органов государственной власти субъектов РФ, заключенной в разработке общих терминов и положений. Во-вторых, об этой деятельности создаются необходимые предпосылки для комплексного исследования процесса реализации всех видов властных полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, которыми они наделены законом (законодательных, контрольных, организационных и т.д.).

В общем виде, под непосредственным процессом законодательных представительных органов государственной власти субъектов РФ можно понимать юридическую деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по реализации их властных полномочий, а также отношения, складывающиеся в нем и процедуры их возникновения, развития и прекращения. При этом этот процесс, как и любой другой юридический процесс, имеет свою структуру, исследование которой имеет исключительно важное значение, для познания специфики, конкретных видов процессуальной деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти конкретных субъектов РФ.

Решение вопроса о структуре непосредственного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ предполагает разработку ее понятия и проведения классификации этого процесса. В науке конституционного права каких либо научных конструкций об этой структуре нет.

Поэтому, при характеристике структуры непосредственного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ будем исходить из положений юридической науки рассматривающих структуру юридических процессов в виде совокупности относительно самостоятельных частей процессов или производств, и по аналогии с ними под структурой данного процесса будем понимать совокупность тех его производств, которые отличаются друг от друга определенной процессуальной спецификой и занимают в ней

относительно самостоятельное место (производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по принятию нормативно-правовых актов, организационное производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, охранительное производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и т.д.)

Классификация непосредственного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ необходима для исследования специфики его производств и кодификации норм их регулирования. Ее выработка представляет значительную сложность ввиду разнообразия видов юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, множественности процессуальных отношений и процедур, обилия форм участия представителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в реализации их властных полномочий и т.д.

Классификация непосредственного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ должна строиться в соответствии с одним заранее избранным критерием его деления. Например, непосредственный процесс законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ можно разделить исходя из процессуальной специфики его производств (их непосредственных целей, задач, результатов, норм их регулирующих и т.д.). На следующие производства:

1. Организационное производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.
2. Производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по принятию нормативно правовых актов.
3. Охранительное производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.
4. Производство законодательных

(представительных) органов государственной власти субъектов РФ по рассмотрению предложений и заявок депутатов. 5. Производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по работе с избирателями. 6. Иные производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Указанные производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ занимают относительно самостоятельное место в непосредственном процессе законодательных представительных органов государственной власти и в свою очередь, делятся, как правило, на различные производства. Так, организационное производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ можно разделить, на три производства: 1. производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по планированию их работы, 2. производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по формированию их организационной структуры, 3. производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по комплектованию должностей органов государственной власти.

Проведенная нами классификация непосредственного процесса законодательных представительных органов государственной власти субъектов РФ создаст необходимую основу для познания их специфики и для разработки предложений по совершению их правового регулирования (например, настало время разработать конкретные предложения о правовом статусе депутата, привлекаемого к ответственности).

Высказанное нами суждение о классификации непосредственного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ далеко не бесспорно и нуждается в дальнейшем обсуждении и развитии.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОЧТЕНИЯ МОЛОДЕЖИ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Семченко Ирина Владимировна

**Доцент кафедры технологии продуктов питания и сферы
услуг НИУ «БелГУ»,
кандидат социологических наук, доцент**

Политика будет всегда важнейшей сферой социальной жизни общества. Степень включения или не включения молодежи в политические процессы во многом определяет и общую политическую ситуацию в стране. Можно сказать, что интерес молодежи к политике не представляет собой какую-то постоянную величину, а весьма существенно меняется в зависимости от обстановки в стране. Особенно остро проблемы молодежи проявляются во время переломов, смены направленности и темпов социального развития, изменения общественного и государственного устройства.

В Белгородской области активно ведется приобщение молодежи к политике. Реализуются диалоги молодежи и власти посредством проведения различных мероприятий, конкурсных программ и проектов. Можно перечислить ряд подобных мероприятий, направленных на повышение социально-политической активности молодых людей – «Твоя инициатива – твое будущее» (направлено на развитие профессиональных навыков общения, развития творческого потенциала молодежи); «Творить во благо Белогорья», «Молодость Белгородчины» и другие. В Белгородской области действует система молодежного самоуправления в школах, лицеях, гимназиях, вузах, которая направлена на активизацию политической активности молодежи.

Между тем включение молодежи в политическую систему в качестве активного участника довольно проблематично и представляет собой одну из первоочередных задач российской политики. Заинтересованность «большой политики» в молодежном электорате реализуется различными средствами, одним из

которых можно назвать создание молодежных отделений ведущими партиями страны.

Гипотеза исследования заключается в том, что политические предпочтения современной молодежи влияют на уровень политической ситуации, как в регионе, так и стране в целом.

Сбор необходимых данных проводился с помощью анкетирования, в учебной аудитории у студентов 1-5-го курсов факультета Бизнеса и Сервиса Белгородского государственного университета. В анкетировании принимали участие 570 студентов.

Выборка базировалась на следующих критериях:

1. студент, находящийся на начальном опыте участия в выборах;

2. человек, не являющийся экспертом в данном опросе.

Согласно полученным данным, в ходе исследования были выявлены основные направления:

1. Партия «Единая Россия» лидирует на позициях по положительному отношению молодежи к ней.

2. По отношению респондентов к местным лидерам, лидирующие позиции занимает Савченко Е.С.

2. Согласно анкетированию, большинство студентов не являются членами политических партий.

3. По мнению респондентов, молодежи, скорее всего, нужно принимать участие в политической жизни, но для проявления политической воли этого не достаточно;

4. При принятии решения на выборах, большинство респондентов следуют только своим убеждениям, но при этом от предложения вступить в какую-либо политическую партию многие из респондентов отказались бы, но существует достаточно большой процент опрошенных, которые согласились бы рассмотреть данное предложение.

Главной задачей исследования было выяснения политических предпочтений молодежи Белгородской области. Для этого необходимо было выяснить, каких идеологических взглядов придерживаются респонденты. Анкетирование выявило следующие результаты:

- большинство опрошенных, а именно 38,6 % не придерживаются никаких идеологических взглядов;

- далее голоса распределились одинаково, 19,3 % являются сторонниками российского, самобытного пути развития. Другие 19,3 % опрошенных считают, что нам необходимо сближение со странами Запада.

- 15,8 % являются сторонниками радикальных рыночных реформ;

- оставшиеся 10,5% являются сторонниками социализма.

В итоге мы получили различные взгляды, которые определяют, как молодежь видит дальнейшее развитие нашей страны. Одна часть респондентов является патриотами и придерживается мнения о самобытном развитии страны. Другая часть является сторонниками сближения со странами Запада, третьи считают, что нам нужны радикальные рыночные реформы. Но есть и общее в этих противоположных взглядах, и те, и другие понимают, что нашей стране необходимо развитие, реформы, изменения.

Также мы спросили, какой молодежной организации симпатизируют наши респонденты, ответы распределились следующим образом:

- большинство опрошенных, а именно 73,68% воздержались от ответа;

- 14,04% отдали свое предпочтение организации под названием «Молодая гвардия»;

- 7,02% поддержали организацию «Наши»;

- остальные голоса, по 1,75% распределились между организациями «Авангард», «Идущие вместе» и «Новое поколение»;

Можно сделать вывод, что заинтересованность респондентов в молодежных организациях не достаточно высока.

Еще одной из задач данного исследования было выяснение, самостоятельно ли респонденты принимают решения на выборах, и добровольно ли они их посещают. Большинство опрошенных, а именно 80,7%, ответили, что их решения являются не полностью самостоятельными. Из этого следует, что респонденты поддаются чьему-либо влиянию, и принимая решения, не следуют только своим личным убеждениям.

Следующий вопрос касался причин принятия участия в выборах. Большинство опрошенных (40,4%) считают, что их

голос важен стране. Однако 31,6% респондентов обязали родители, преподаватели в университете или руководство на работе. Таким образом, достаточно большое количество респондентов посещают выборы не на добровольной основе. Многие из них считают, что их голос ничего не решает, остальные придерживаются мнения, что выборы часто фальсифицируются.

Можно сделать вывод о том, что те цели и задачи, которые стояли перед началом работы, были изучены и проанализированы. Проведя данное социологическое исследование, можно сделать вывод о том, что политические предпочтения молодежи зависят от множества факторов, это и политика, проводимая государством, и степень заинтересованности партий проблемами молодежи, степень участия молодежи в политической и общественной жизни, а также чистота и честность выборов.

Из всего вышеизложенного можно сказать, что полученные данные подтверждают выдвинутую гипотезу: степень сформированности политических предпочтений определяет политическое поведение молодежи. Молодежь интересуется политической жизнью, обсуждает это с друзьями, родителями, преподавателями. У них есть собственное мнение, которого они и придерживаются, участвуя в выборах. Но на этом все и заканчивается. Мало кто из опрошенных состоит в политических партиях или движениях (1,8%). Но радует и то обстоятельство, что если бы поступило предложение о вступление в политическую партию не все, но достаточно большой процент опрошенных согласился бы (43.86%). Респонденты так же считают, что молодежь должна обязательно принимать участие в политике, для того чтобы их интересы и проблемы были услышаны.

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ И ПРИЗНАКАХ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Ткачева Лилия Сергеевна

Студентка Юридического института НИУ «БелГУ»

Одним из наиболее распространенных, часто употребляемых в конституционном праве и некоторых других отраслях юридической науки, понятий является парламентаризм. Это связано с тем, что парламентаризм неразрывно и в целом вполне обоснованно связывается с состоянием государственно организованного социума, при котором в основном обеспечена практическая реализация принципов свободы и демократии, т.е. с таким общественным состоянием, к которому должно стремиться. Одним из важнейших политических завоеваний периода демократических перемен в современной России является рождение нового российского парламентаризма. Вместе с тем вряд ли мы погрешим против истины, если станем утверждать, что пока не сложилось достаточно четкого, развернутого, общепринятого и вполне устоявшегося представления о парламентаризме как существующей во многих странах государственно-правовой реальности, и соответственно по сей день не сформировалась единая точка зрения относительно истолкования, содержательного наполнения, определения данного понятия.

В настоящей работе мы попытаемся ответить на вопрос, что есть парламентаризм, в чем состоит его сущность, каковы его отличительные признаки. Мы также попытаемся наметить перспективы развития парламентаризма в нашей стране.

Слово «парламент» (parliament) родилось в средневековой Англии, но по этимологии и орфографии является французским, происходящим от parler (говорить). Учение о парламентаризме в современной отечественной науке складывалось постепенно и продолжает развиваться и совершенствоваться.

Как считает И.М. Степанов, «парламентаризм есть особая система организации государственной власти,

структурно и функционально основанная на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка»¹. В Юридическом энциклопедическом словаре утверждается, что парламентаризм – «система организации и функционирования верховной государственной власти буржуазии, характеризующаяся разделением законодательных и исполнительных функций при привилегированном положении парламента»². А.А. Мишин считает, что парламентаризм – «это особая система государственного руководства обществом, характеризующаяся разделением труда, законодательного и исполнительного, при привилегированном положении парламента»³.

Эти и многие другие определения, отражающие суть понимания парламентаризма отечественными учеными, на наш взгляд, страдают рядом недостатков. Во-первых, парламентаризм в них в значительной степени отождествляется с другими фундаментальными понятиями науки конституционного права - формой государственного правления и формой государственного режима. Однако парламентаризм неправомерно рассматривать исключительно как определенную форму правления и (или) как определенный государственный режим. Содержание этого понятия включает в себя и систему представлений, убеждений, ценностных ориентаций относительно должной организации, и должного функционирования государственного механизма. Во-вторых, практически во всех определениях парламентаризма указывается, что

¹ Лысенко В.Н. Десять лет современного российского парламентаризма: доклад к заседанию круглого стола на тему «Десять лет современного российского парламентаризма: итоги и перспективы». – М., 2000.

² Юридический энциклопедический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева. – М.: Советская энциклопедия, 1984. – С. 242.

³ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: Белые альвы, 1996. – С. 174.

центральному представительному учреждению принадлежит ведущая роль либо, что он занимает особое, привилегированное положение по сравнению с другими политическими институтами. Этой логике следует, в частности, и Р.М. Романов. Он выделяет в качестве одного из основных принципов парламентаризма приоритет законодательных органов власти перед всеми остальными: исполнительными, судебными, хозяйственными и иными⁴.

Разделяя такую позицию, многие российские государствоведы придерживаются, по нашему мнению, ошибочной точки зрения, согласно которой в президентских республиках, где парламенты, естественно, не занимают главенствующего положения, парламентаризм не существует и не может существовать в принципе. Очевидно, что сегодня среди развитых и многих развивающихся стран, имеющих не только президентскую, но и иные формы правления, мало найдется таких, где высший законодательный орган реально играет определяющую роль в государственной системе. К ним, например, несомненно, не относятся ни США, ни Франция, ни Англия, ни Россия, ни многие другие государства. И, тем не менее, мы вправе говорить и об американском, и о французском, и об английском, и о российском парламентаризме. Нелепо, как нам кажется, настаивать на отсутствии парламентаризма, например, в США - стране с более чем двухсотлетними парламентскими традициями, где обе палаты центрального представительного органа оказывают огромное (хотя и, по-видимому, не первостепенное) влияние на политическую жизнь общества.

Строго говоря, практически во всех развитых и значительном числе развивающихся стран ведущее, приоритетное, главенствующее или привилегированное положение занимает ныне отнюдь не законодательная, а исполнительная власть. Такова очевидная и, заметим, объективно обусловленная реальность. Мы же считаем, что в

⁴ Романов Р.М. Российский парламентаризм. История и современность. – М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2000. – С.29, 34-35.

современных обществах самой важной функцией является функция управления все усложняющимися общественными процессами. Этим главным образом и обусловливается доминирующее положение исполнительной, а вовсе не законодательной или какой-либо другой власти во многих (если не в большинстве) государств мира⁵. Но если эти суждения справедливы, то, следуя логике большинства отечественных юристов, мы будем вынуждены признать, что парламентаризма нет нигде или почти нигде.

Ведь в таком случае, как утверждает, например, российский исследователь проблем парламентаризма Р.М. Романов, «нынешнюю систему государственного правления, возникшую после трагических событий октября 1993 г., и закрепленную в Конституции Российской Федерации (1993 г.), также вряд ли можно характеризовать термином «парламентаризм», поскольку фактически верховенствующая власть сосредоточена в руках Президента России, являющегося по Конституции главой государства. Парламент же не только не оказывает какого-либо влияния на Президента, но и, согласно Конституции (ст. 84), последний может распустить Государственную Думу»⁶.

С нашей же точки зрения, парламентаризм, несомненно, существует во всех развитых и многих развивающихся государствах, ибо он в принципе не предполагает приоритетной роли высшего законодательного органа. Другое дело, что он свойственен им в разной степени. Облик его существенным образом варьируется от страны к стране. И здесь мы полностью солидарны с Р.М. Романовым, который справедливо отмечает, что парламентаризм «обладает некой универсальностью, способностью обретать различные формы в зависимости от характера государственности, социально-политических и экономических условий»⁷.

⁵ Дмитриев М. Парламентаризм и демократия // Власть. – М., 2009. – С. 25.

⁶ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: Белые альвы, 1996. – С. 160.

⁷ Романов Р.М. Понятие и сущность парламентаризма // Социально-политический журнал (Социально-гуманитарные знания). – 1998. – № 4.

Проанализировав ряд положений и выявив признаки, хотелось бы предложить такое определение парламентаризма. Парламентаризм есть принимаемая властью и обществом система взаимодействия определенным образом сформированного, структурированного и реально работающего парламента с другими государственными органами, обеспечивающая его адекватное положение в государственном механизме и выступающая в качестве основного способа организации и функционирования представительной демократии.

Парламентские институты, как показывает исторический опыт многих стран, играют важнейшую роль в удержании политического режима в рамках демократических норм и процедур. Нынешнее состояние парламентаризма в нашей стране нуждается в объективной оценке его консолидационных возможностей. Не менее актуальной представляется проблема оптимизации деятельности парламентских институтов. Вопросы формирования состава, конкретизации полномочий и реализации функций представительных и законодательных органов власти как на федеральном, так и на региональном уровне нельзя назвать до конца решёнными.

Оценки российского парламентаризма в настоящее время весьма пессимистичны. Так, В.Н. Лысенко, один из тех, кто начинал практику парламентской деятельности в новой России, подводя итоги первого десятилетия функционирования представительных органов власти, констатировал, что парламентаризм как политическое явление, характеризующееся значительной ролью парламента в жизни страны, проявляется крайне слабо⁸. Критичные оценки современного состояния парламента и парламентаризма в России во многом справедливы. Последние полтора десятилетия развития парламентских институтов и практик в России представляют собой

⁸ Лысенко В.Н. Десять лет современного российского парламентаризма: доклад к заседанию круглого стола на тему «Десять лет современного российского парламентаризма: итоги и перспективы». – М., 2000. – С. 95.

сложный и противоречивый опыт. Не все проблемы институционального характера решены успешно, особенно в регионах, уровень доверия граждан федеральному парламенту снижается. Поэтому актуальной остается проблема повышения легитимности парламентских институтов как на федеральном, так и на региональном уровнях. Однако, как нам представляется, положение федерального парламента сегодня не является безнадежным. Диалектика развития политических процессов и здравый смысл подсказывают, что существующий «перекосяк» власти в пользу президентуры потребует исправления уже в недалеком будущем⁹. Понятно, что даже органы исполнительной власти не смогут эффективнее, чем парламент, решать проблемы поиска оптимальных политических и правовых решений, адекватных требованиям времени.

Но сам парламент должен «дорости» до такого состояния, когда он сможет взять на себя ведущую политическую роль. В противном случае расплатой за провал парламентаризма будет диктатура. Парламентаризм может стать наиболее значимой гарантией демократического пути развития страны лишь в случае, если общественное осознание его необходимости будет достаточно сформированным.

⁹ Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. – 2001. – № 9-10.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ГРАЖДАН КАК ФАКТОР СВОБОДЫ ОБЩЕСТВА

Тонков Евгений Евгеньевич

**Директор Юридического института НИУ «БелГУ», доктор
юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ**

Пожарова Любовь Анатольевна

**Аспирант кафедры теории и истории государства и права
НИУ «БелГУ»**



Свобода каждого человека простирается лишь до той границы, от которой начинается свобода других людей. Стремясь установить эти границы, закон содействует тому, чтобы в совместной жизни людей воцарился порядок, основанный на свободе.

И.А. Ильин

Правозащитная деятельность в России, рассматриваемая с точки зрения цивилизованного социального государства, функционирует, к сожалению, не в режиме инновационного развития, а уже длительное время находится на стадии замедленного становления. В значительной степени успешность защиты прав человека основывается на конструктивном взаимодействии всех органов, осуществляющих уголовно-правовую и социальную политику государства, средств массовой информации, религиозных и общественных организаций, нормативном, юридическом, управленческом, финансовом ее обеспечении.

Противоречия между активизацией правозащитного потенциала общества и отсутствием реальных действий органов законодательной и исполнительной властей в данном направлении составляют чрезвычайно «узкое место» проблемы эффективности правозащитной деятельности на современном этапе. Нельзя не заметить, что в различных социальных слоях российского общества происходит консолидация критической массы недовольства политической

и экономической ситуацией в стране, что невозможно заретушировать никакими отрететированными «праймериз».

Представляется актуальным не только сформировать нормативно-правовую базу, но и обеспечить правовое регулирование межведомственных отношений, возникающих в процессе правозащитной деятельности. Разрозненность этих усилий не позволяет в единстве и целенаправленно реализовывать задачи правозащитной деятельности, направлять в общее русло усилия и возможности многочисленных государственных и общественных организаций.

На основе аппроксимации опытных данных и теоретических обобщений мы сочли возможным определить условия эффективности процесса модернизации правозащитной деятельности. В России, как отмечает М.Б. Смоленский, «абсолютный и надличностный характер воплощенного в образе государства добра парадоксальным образом благодаря синкретическому типу ментальности уживается на уровне социальной практики с глубокой отчужденностью от государства в лице его структур, в частности правоохранительных»¹. Поэтому в общественном сознании образ государства присутствует в двух измерениях – фактическом, где отсутствуют законность и справедливость, и зазеркальном, в котором витают идеи добра и общечеловеческих ценностей.

Деятельность государства предполагает наличие специально созданной им правоохранительной системы, в определенной мере ограничивающей поведение граждан. При этом «правомерное ограничение прав человека государством имеет цель поставить преграды на пути произвольному обращению с правами других субъектов»².

Ограничения свободы поведения и выбора форм деятельности существовали на протяжении всей истории человечества. Как подчеркивает Д. Шумпетер, ни одно

¹ Смоленский М.Б. Правовая культура и идея государственности // Государство и право. – 2009. – № 4. – С. 15.

² Гасанов К.К., Стремоухов А.В. Абсолютные права человека и ограничения прав // Правоведение. – 2004. – № 1. – С. 170.

современное общество не обеспечивает абсолютной свободы и ни одно государство не сводит ее к нулю³. На самом деле, проблема состоит не в наличии имеющихся правовых ограничений или дополнительном их установлении, а в отношении к ним общества. Допустимость и принципиальная необходимость правовых ограничений в рассматриваемой области правового регулирования не противоречит принципам правового государства, но и во многом предопределяется ими. Д.Н. Бахрах и Л.А. Гущина справедливо отмечают, что «оценивая ограничивающий характер правового регулирования и пытаюсь найти оптимальную форму взаимоотношений между государством и личностью, сегодня мы формируем качественно новый характер правового регулирования общественных отношений, основанного на правовом стимулировании позитивными правовыми средствами социально полезного поведения»⁴.

При этом стимулирующая роль позитивных правовых средств заключается в формировании мотивационных механизмов правомерного поведения граждан, развитии побудительных мотивов, соответствующих наиболее ценным психическим качествам личности. Правопорядок в обществе является не только показателем последовательной государственной политики и стабильности социального пространства, но и выражает уровень лояльности граждан по отношению к государству.

Граждане страны обязаны выполнять свой долг перед обществом и защищать интересы государства. Поэтому они должны знать, что им придется смириться с установленными государством правовыми ограничениями, так как закон, мораль, общечеловеческие ценности имеют приоритет и должны господствовать в демократическом обществе. Реализация права на свободу налагает особые обязанности по отношению к государству и обществу и именно поэтому может быть ограничена в тех пределах, в которых этого требуют

³ Schumpeter J. Capitalism, Socialism and Democracy. London: Georg Allen, 1976. – P. 271.

⁴ Бахрах Д.Н., Гущина Л.А. Стимулирование правового поведения личности: проблемы теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. – № 1. – С. 24.

интересы обеспечения защиты общественной нравственности, здоровья, прав других граждан.

Вместе с тем, с юридической точки зрения, действия государственных органов, направленные на сужение диапазона свободы граждан не противоречат статье 29 Всеобщей декларации прав человека, которая вводит институт ограничения прав и свобод при наличии определенных оснований с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе. Кроме того, часть 3 статьи 55 Конституции РФ предусматривает ограничение федеральным законом прав и свобод человека и гражданина 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.

Мы полагаем, что в результате политико-правовой модернизации частное право должно занять центральное место в российской правовой системе, поэтому предпочтительно акцентировать внимание на переносе диспозитивных правоотношений, традиционно присущих частноправовым отраслям права в публично-правовую сферу, когда субъект, наделенный властными полномочиями, является государственным органом и наделен правом издания односторонне-властных предписаний, адресованных другому участнику. Как отмечает В.Ф. Яковлев, «нам следует перестроить нашу правовую систему так, чтобы в ней на основе Конституции утвердился бы приоритет частного права, чтобы не гражданин существовал для государства, а государство – для гражданина»⁵.

Ограничение прав осуществляется путем прямых запретов использования некоторых из них, а также посредством исключения какого-либо правомочия из содержания конкретного права или же установлением

⁵ Яковлев В.Ф. Выступление на III сессии Европейско-Азиатского правового конгресса // Российский юридический журнал. – 2009. – № 4. – С. 14.

специального порядка реализации такого права. Институт ограничения прав включает нормы конституционного, административного, гражданского и других отраслей права, регулируя отношения власти и подчинения в обществе.

Важнейшей характеристикой правозащитной деятельности служит ее легитимность, результатом которой является способность и готовность граждан следовать определенным правилам, соблюдать правовые ограничения и закрепленные обязательства. По справедливому замечанию Н.В. Исакова, следствием «признания политического и правового порядка легитимным становится добровольное подчинение граждан законам и установлениям власти»⁶.

Содержание феномена свободы личности нельзя раскрыть на основе только объективного материального бытия, так как действительный смысл свободы обнаруживается в диалектике объективного и субъективного. Объективное содержание свободы обуславливается как отношением управляющего субъекта к объекту, так и всей совокупностью управленческих взаимодействий. Субъективный момент в содержании свободы характеризуется тем, что отражение является в данном случае свойством объекта, выступающего одновременно в качестве субъекта самопознания и саморазвития. Именно субъективный момент, включая в себя познанную необходимость, становится предпосылкой правозащитной деятельности населения.

Российская правовая доктрина вот уже в течение многих лет отдает приоритет целям и интересам государства, а уже опосредованно речь идет о целях, ориентациях, потребностях индивидов, составляющих социум. По отношению к личности интересы государства выступают в качестве определенной системы требований, направляющих, ограничивающих и регулирующих ее социальное поведение. Не случайно Ю.А. Тихомиров называет одним из признаков публичного права положение, в соответствии с которым государственные органы – субъекты публично-правовых отношений⁷.

⁶ Исаков Н.В. Теоретико-методологические основы правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 1. – С. 21.

⁷ Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. – 2001. – № 5. – С. 3.

В процессе реализации большинства юридических форм осуществления государственной власти движущими силами являются главным образом не личные интересы, а потребности государства, в той или иной мере предлагаемые индивидам для усвоения. Априори предполагается, что деятельность государства носит публично-правовой, а не частноправовой характер, поэтому, например, правоохранительные интересы граждан охраняются, соответственно, в основном, не гражданским законодательством.

Общее родовое понятие публичного интереса корреспондируется здесь с такими видовыми нормативными понятиями, как интересы общества и государства, национальной безопасности и т.д. Устанавливая границы юридически возможной деятельности, ограничивая человеческую независимость, само право представляет собой ограничение.

Еще Е.Н. Трубецкой отмечал: «Где свобода отдельного лица не ограничена никакими правилами, никакими предписаниями, там нет вообще права: существенным признаком права является правило, или норма, ограничивающая свободу»⁸.

Г.Ф. Шершеневич называл обязанностью осознание связанности своей воли, подчеркивая, что при этом «человек действует не так, как побуждают его собственные интересы, он считает необходимым ограничить себя в возможном фактически осуществлении интересов из-за интересов других»⁹.

Вместе с тем, как считал И.А. Ильин, «ограничивая свободу каждого известными пределами, закон обеспечивает ему зато беспрепятственное и спокойное пользование своими правами, т.е. гарантирует ему свободу внутри этих пределов»¹⁰.

Известно, что в системе права выделяются две правовые семьи – публичного и частного права. Как отмечает В.Ф. Яковлев, сферы действия обеих важно различать: частное

⁸ Трубецкой Е.Н. Труды по философии права. – СПб., 2001. – С. 291.

⁹ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. – М., 1912. – С. 619–620.

¹⁰ Ильин И.А. Общее учение о праве и государстве (фрагменты) // Правоведение. – 1992. – № 3. – С. 96.

и публичное право надо использовать уместно, там, где они должны обязательно «присутствовать», и нельзя их применять в той сфере, которая не является их предметом¹¹.

Правовые ограничения не только устанавливают границы субъективных прав, но и определяют ту нишу, в пределах которой человек может свободно действовать и развиваться как личность в случае правомерного поведения. При этом он самостоятельно избирает формы и методы достижения как лично значимых, так и социально полезных целей. При этом «правомерное ограничение прав человека государством имеет цель поставить преграды на пути произвольному обращению с правами других субъектов»¹².

Права и свободы человека составляют условия его нормальной жизнедеятельности, своеобразный каталог социальных, юридических и политических благ и возможностей, которыми он может свободно пользоваться. Ограничение прав осуществляется путем прямых запретов использования некоторых из них, а также посредством исключения какого-либо правомочия из содержания конкретного права или же установлением специального порядка реализации такого права. Институт ограничения прав включает нормы конституционного, административного, гражданского и других отраслей права, регулируя отношения власти и подчинения в обществе.

Содержание феномена свободы личности нельзя раскрыть на основе только объективного материального бытия, так как действительный смысл свободы обнаруживается в диалектике объективного и субъективного. Объективное содержание свободы обуславливается как отношением управляющего субъекта к объекту, так и всей совокупностью управленческих взаимодействий. Субъективный момент в содержании свободы

¹¹ См.: Яковлев В.Ф. О взаимодействии публичного и частного права // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической техники. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Екатеринбург, 1999. – С. 3.

¹² Гасанов К.К., Стремоухов А.В. Абсолютные права человека и ограничения прав // Правоведение. – 2004. – № 1. – С. 170.

характеризуется тем, что отражение является в данном случае свойством объекта, выступающего одновременно в качестве субъекта самопознания и саморазвития. Именно субъективный момент, включая в себя познанную необходимость, становится предпосылкой социально-правовой активности. Как отмечалось еще в ст. 4 французской Декларации прав человека и гражданина 1789 года, «свобода состоит в возможности делать все, что не вредит другому: таким образом, осуществление естественных прав каждого человека ограничено лишь теми границами, которые обеспечивают другим членам общества пользование этими же правами»¹³.

Правозащитная деятельность предназначена для эффективной реализации прав и свобод человека и именно в этом заключаются её смысл и цель в гражданском обществе. Права человека и его интересы приоритетны по отношению ко всем иным правам, свободам и интересам, если они не ограничивают, а тем более, если не нарушают законные права, свободы и интересы других.

Перспективы развития демократии в России актуализируют необходимость последовательного реформирования концептуальных основ механизма защиты публичных прав и свобод граждан и организаций. Принятие половинчатых решений в области утверждения новых стандартов обжалования решений и действий органов публичной власти с большой степенью вероятности может привести к дискредитации идей модернизации и расширению диапазона правового нигилизма населения.

¹³ Современные зарубежные конституции. – М., 1992. – С.98.

ЭВОЛЮЦИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

Холодова Елена Ивановна

Доцент кафедры конституционного и международного права Белгородского университета кооперации, экономики и права, кандидат юридических наук

Как известно, парламенты государств с различной формой правления обладают полномочиями в четырёх сферах: представительной, законодательной, контрольной, учредительной. Последовательность перечисления вызывает научные дискуссии. Одни учёные считают, что контрольная сфера деятельности является первой функцией парламента, другие отводят ей третье место в парламентской деятельности после представительной и законодательной¹. Действительно, какое место отводится парламентскому контролю как одной из форм государственного контроля? Вопрос о том, какие первоочередные функции осуществлять парламенту, остаётся одним из острейших в конституционно-правовом регулировании. Поэтому исследование института парламентского контроля представляется актуальным и значимым.

Не вызывает сомнения тот факт, что законы, принятые парламентом, требуют контроля за их исполнением. Парламентский контроль выступает важным средством, который «предотвращает безответственность в деятельности органов исполнительной власти и других властных учреждений»². Надо признать, юридическая природа парламента как представительного (законодательного) органа государственной власти предполагает обязательность

¹ Горбачев А.А. Тенденции и противоречия в процессе формирования российского парламента // Право и политика. – 2011. – № 5 (137). – С. 752-761.

² Беляев В.П. Контрольная форма юридической деятельности (общетеоретический аспект) /Под ред. А.В.Малько. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2006. – С.61.

применения процедуры контроля и свидетельствует о том, что народ посредством представительства в парламенте нейтрализует выявления нарушений законности.

Действительно, осуществление парламентского контроля может привести к применению парламентом мер юридической или политической ответственности к государственным органам и должностным лицам. Как отмечает Д.А. Марусенко, рассматривая региональный уровень парламентского контроля, парламенты наиболее приближены к народу, являются каналом, через который избиратели осуществляют свою власть³. Следовательно, продолжает дефиницию Г.В. Атаманчук, «более иных органов ответственны за надлежащее соблюдение и исполнение законов. Ведь от этого во многом зависит уровень благосостояния населения. Особенностью контрольной деятельности является то, что контроль обеспечивает обратную связь в системе управления, которая сигнализирует о ходе и состоянии реализации решений»⁴. Таким образом, парламентский контроль позволяет своевременно выявлять правовые пробелы в регулировании общественных отношений и принимать новые законы для их устранения. Поэтому успешно заниматься законодательной деятельностью парламенты могут только при условии осуществления контроля за соблюдением и исполнением законов.

Далее, исследуя эволюцию парламентского контроля в России, следует заметить, что традиции парламентского контроля в нашем государстве сформированы не в полной мере. Объясняется это тем, что исторический опыт парламентаризма в России не велик. Но если рассматривать парламентский контроль как разновидность конституционного контроля, можно отметить его утверждение по мере продвижения реформ конституционного строя России,

³ Марусенко Д.А. Региональный уровень парламентского контроля // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 10.

⁴ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М., 2006. – С. 255.

предпринятых с 90-х годов XX столетия. Однако, по мнению А.Г. Овсепяна, «в сравнении с конституционным контролем в системах иных ветвей власти парламентский контроль в России в первые полтора десятилетия постсоциалистических реформ российской государственности имел ограниченный характер»⁵. И как следствие, действующая Конституция Российской Федерации не содержит в прямой постановке норм о парламентском контроле⁶. Позиция федерального законодателя по вопросу о парламентском контроле закреплена в статьях 93,101,102,103,117 Конституции РФ.

Анализ конституционно-правовых норм позволяет выделить несколько основных направлений контрольных полномочий палат Федерального Собрания.

Во-первых, обладая прерогативным правом решать вопрос о доверии Правительству (ст.117) и заслушивая ежегодные отчёты Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности (ст. 103), Государственная Дума контролирует деятельность органов исполнительной власти;

во-вторых, Государственная Дума инициирует импичмент, а Совет Федерации выносит окончательное решение о доверии Президенту (ст.93);

в-третьих, как указывается в части 5 статьи 101 «для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счётную палату»⁷.

Контрольные полномочия Федерального Собрания проявляются и в процедурах назначения и освобождения от должности Председателя Центробанка России (контроль осуществляет Государственная Дума, ст.103), судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного

⁵ Овсепян А.Г. Понятие и признаки парламентского контроля (теоретическая характеристика) // Справочная правовая система «Консультант Плюс»: Юридическая пресса. – 17.12.2012.

⁶ Беляев В.П. Беляев В.П. Контрольная форма юридической деятельности (общетеоретический аспект). – С. 63.

⁷ Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. -2009. – № 4. – Ст. 445.

Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Генерального прокурора (контрольные полномочия имеет Совет Федерации, ст.102). Кроме этого, комитеты и комиссии обеих палат Федерального Собрания контролируют деятельность Президента по формированию дипломатического корпуса. Таким образом, Конституция России, закрепив направления контрольной деятельности палат парламента, определяет конституционный статус Федерального Собрания не только как органа представительного и законодательного, но и контрольного. То есть, не называя Федеральное Собрание контрольным органом, российский законодатель в парламентском статусе поддерживает не только основную организационно-правовую форму деятельности – законодательную, но и контрольную. И всё же упущением является отсутствие комплексного законодательного регулирования парламентского контроля.

Следует акцентировать внимание на то, что нормативные правовые акты лишь фрагментарно закрепляют круг объектов и субъектов парламентского контроля, не уделяя должного внимания расширению его форм.

Так, в соответствии со статьями 103 и 114 Конституции Российской Федерации, Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в главе 18.1. предусмотрел рассмотрение вопроса о ежегодном отчёте Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой⁸. Как видим, объектом парламентского контроля чаще всего выступает исполнительная власть.

Далее, по инициативе Федерального Собрания Российской Федерации или любой из его палат могут

⁸ Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14.11.2012 № 1120-6 ГД // Справочная правовая система Консультант Плюс. Версия проф. Разд. «Законодательство».

проводиться парламентские расследования⁹. В соответствии со ст. 2 Федерального Закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» одной из целей учреждения парламентского расследования является обеспечение палатами федерального парламента контроля деятельности Правительства Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных органов, не являющихся органами государственной власти, а также органов местного самоуправления по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования. По мнению А.П. Зрелова, В.М. Краснова¹⁰, учреждение парламентского расследования необходимо было предусмотреть ещё на стадии принятия Конституции 1993 г. Более того, законодательное закрепление порядка проведения парламентского расследования не в полной мере предусматривает все возможности парламента и, как полагают многие не только учёные, но и практические работники, нуждается в совершенствовании¹¹.

Исходя из вышеизложенного, на наш взгляд, имеются основания для корректировки конституционно-правовых норм о применении парламентского контроля. Назревшая объективная необходимость и усилия ученых законодателей привели к принятию Федерального закона РФ «О парламентском контроле в Российской Федерации» от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ. В нормативном правовом акте закреплены

⁹ О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный Закон № 196-ФЗ от 27 декабря 2005 г. (с изм. и доп. от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ) //Справочная правовая система Консультант Плюс. Версия проф. Разд. «Законодательство».

¹⁰ Зрелов А.П., Краснов В.М. О введении института парламентского расследования в Российской Федерации // Право и политика. – 2003. – № 10. – С.39 – 48.

¹¹ Шаклеин Н.И. Проблемы становления парламентского контроля в Российской Федерации //Справочная правовая система Консультант Плюс: Юридическая пресса. – 17.12.2012.

принципы парламентского контроля, в том числе самостоятельности и независимости субъектов парламентного контроля, гласности, объективности, а также формы парламентского контроля, включая парламентский запрос, парламентские слушания, правительственные часы, а также направления осуществления парламентом контрольной функции, имея в виду максимальную легализацию проведения Федеральным Собранием парламентских расследований. Кроме того, в данном Законе следовало бы решить вопрос об ответственности перед законодательным органом должностных лиц органов исполнительной власти за неисполнение и несоблюдение федеральных законов. Необходима также и легализация контрольной деятельности региональных парламентов.

Надо согласиться с С.А. Авакьяном, который считает, что расширением законодательной базы контрольной деятельности парламента будут созданы условия для выравнивания отношений сотрудничества между законодательными и исполнительными органами, которые значительно препятствуют этому, и для установления определенных приоритетов законодательных органов в системе государственной власти, что положительно скажется на исполнении законов¹³.

Думается, что оперативное решение вопроса об укреплении и законодательном совершенствовании парламентского контроля в России будет соответствовать конституционному постулату о том, что в контрольной деятельности парламента проявляется народовластие как основа конституционного строя.

¹³ Авакьян С.А. Современное конституционное и муниципальное строительство: актуальные проблемы // Сборник материалов Международной научной конференции. М.: 2010. – С. 16.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Кобзарева Дарья Александровна

Студентка Юридического института НИУ «БелГУ»

Согласно Конституции РФ, выборы – это одна из форм осуществления народовластия⁴⁴ (ст. 3), конституционно-правовое участие граждан в управлении делами государства⁴⁵ (ст. 32). Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила избирательные права граждан, т.е. граждане России имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Таким образом, избирательные права граждан закреплены на самом высоком, конституционном уровне. На современном этапе развития общества прослеживается тенденция проведения полноценных, подлинных выборов, которые основываются на ведущих избирательных конституционно-закрепленных принципах. На наш взгляд, это является главным способом легитимации государственной власти, в том числе и отбора демократической социально-политической власти.

Анализируя избирательное законодательство, можно сделать вывод о том, что права граждан РФ можно разделить на два общих вида по их юридической природе. Так, например, право избирать и быть избранными является основополагающим, базовым конституционно-закрепленным правом. Другие права могут выполнять вспомогательную функцию, они могут быть установлены не только Конституцией, но и иными нормативными правовыми актами.

В данной связи избирательные права делятся на две группы, согласно критерию закрепления их в том или ином нормативном правовом акте: одни, закрепляемые

⁴⁴ См.: Конституция РФ // Российская газета. – № 7. – 2009 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ).

⁴⁵ См.: Там же.

Конституцией, а другие - избирательным законодательством. Причем регулирование избирательных отношений Конституцией, на наш взгляд, является более стабильным по сравнению с их регламентацией текущим законодательством, ввиду того, что внести изменения в любой нормативный правовой акт гораздо проще, чем в Конституцию. Данный фактор нашел свое подтверждение в сложившейся практике. В качестве примера следует привести Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в который за 10 последних лет внесено свыше 40 изменений. Таким образом, избирателям перед каждыми выборами надо осваивать новые правила.

Что же касается избирательных систем, действующих в России, то здесь тоже следует внести некоторые коррективы. Конституция РФ устанавливает, что каждый гражданин государства, обладающий пассивным избирательным правом, может быть избран депутатом представительного органа либо выборным должностным лицом. Для этого, прежде всего, необходимо стать кандидатом. Согласно ст. 32 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», граждане РФ, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно или в составе списка кандидатов. При этом непосредственное выдвижение может быть осуществлено путем самовыдвижения либо выдвижения избирательным объединением, т.е. политической партией. Из этого следует, что выдвижение в составе списка кандидатов возможно только при пропорциональной избирательной системе, а непосредственное выдвижение – при мажоритарной.

Анализируя последний случай, нами был сделан вывод о том, что фактически каждый гражданин России, если он обладает пассивным избирательным правом, может стать кандидатом по одному из избирательных округов. Решение зависит только от самого гражданина, от его желания стать кандидатом. Претендуя на должность кандидата при мажоритарной избирательной системе, граждане могут вполне свободно осуществлять свои конституционно-

закрепленные избирательные права, в том числе право участия в выдвижении кандидатов.

При пропорциональной избирательной системе гражданину для реализации своего пассивного избирательного права нужно состоять в списке кандидатов политической партии. Порядок включения в список кандидатов должен соответствовать уставу той или иной партии. Решающую роль при составлении списка кандидатов играют руководящие органы политических партий, роль избирателей практически не просматривается. Из этого следует, что в рассматриваемой нами пропорциональной избирательной системе избиратели лишены права участвовать в составлении списков кандидатов, в выдвижении кандидатов (списков кандидатов).

Согласно ст. 97 Конституции РФ, депутатом Государственной Думы РФ может быть избран гражданин РФ, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Очевидно, что ограничение права быть избранным депутатом посредством такого рода «фильтрации» через выдвижение политической партией, умаляет право гражданина быть избранным и фактически принуждает его к пребыванию в каком-либо объединении. Таким образом, пропорциональная избирательная система, действующая в России, не может обеспечить гражданам реализацию их избирательных прав на выдвижение кандидатов (списков кандидатов), совершение других избирательных действий. При данной системе граждане обладают лишь одним правом: получить в день голосования избирательный бюллетень и опустить его в избирательный ящик.

Следует отметить тот факт, что некоторые из стран с демократическим режимом иногда меняют свои избирательные системы. По нашему мнению, наиболее стабильны страны англо-саксонской правовой системы. В качестве примера можно привести страну с древнейшей из современных демократических конституций – Соединенные Штаты Америки, в которых с момента принятия конституции на протяжении 200 лет действует мажоритарная избирательная система. За все это время она только несколько раз подвергалась изменениям (произошел переход

избрания вице-президента, сенаторов в легислатурах штатов к прямым выборам и т.д.). Более того, неизменной (при частичной модификации) остается мажоритарная избирательная система в Великобритании.

Резюмируя вышеизложенное, следует сделать вывод о том, что пропорциональная система имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Для того чтобы снизить риск негативных последствий применения пропорциональной системы в нашей стране, необходимо стимулировать развитие реальной конкуренции на выборах и повышение уровня политической культуры граждан.

**ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В РОССИИ:
ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ, БУДУЩЕЕ**

**Сборник материалов областной
научно-практической конференции**

12 декабря 2012 г.

В авторской редакции
Компьютерная верстка *О.О. Петрова*

Подписано в печать 02.12.2013. Гарнитура Arial, Times New Roman
Формат 60×84/16. Усл. п. л. 12,55. Тираж 100 экз. Заказ 494.
Оригинал-макет подготовлен и тиражирован
в ИД «Белгород» НИУ «БелГУ»
308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

