УДК 342.5

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ МНОГОНАЦИОНАЛЬНОГО НАРОДА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Тенсин Максим Владимирович,
Российская академия
народного хозяйства
и государственной службы
при президенте РФ,
Ижевский филиал,
доцент кафедры государственно-
политического управления,
Институт философии и права УрО РАН,
Удмуртский филиал
по исследованию проблем
этнополитики и государственного
строительства,
научный сотрудник,
кандидат исторических наук, доцент,
г. Ижевск, Россия.
E-mail: tensinm@mail.ru

Аннотация
Анализируются проблемы конституционно-правового обеспечения реализации власти многонационального народа в Российской Федерации. Выявляются дефекты конституционно-правого регулирования, подмены прямого действия Конституции Российской Федерации, искажения федеральными законами не только духа, но и буквы Основного Закона, в первую очередь в сфере народовластия и политических прав и свобод. Обосновывается и формулируется совокупность предложений, направленных на восстановление «системы сдержек и противовесов» как неотъемлемого атрибута современного демократического государства и одной из гарантий народовластия.

Ключевые понятия:
народовластие,
выборы,
законодательная власть,
исполнительная власть,
судебная власть.

Изменение конституционно-правовых параметров политической системы Российской Федерации, которое в 2000-е годы носило ярко выраженный консервативно-охранительный характер, в силу объективных причин не выдержало испытания временем. Особенно отчетливо это проявилось после состоявшихся 4 декабря 2011 года выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VI созыва и последовавших за этим массовых акций протеста. Аналогичная ситуация сложилась и после выборов Президента Российской Федерации, состоявшихся 4 марта 2012 года, несмотря на некоторое снижение протестной активности «рассерженных горожан». Эти массовые выступления были первыми серьезными проявлениями публичной активности российского социума за достаточно продолжительный период времени. Начиная с 1993 года уличная активность российского гражданского общества сошла на нет и способствовала формированию внешних атрибутов стабильности российской политической системы. Благоприятные во всех отношениях макроэкономические показатели в период правления В.В. Путина, основанные на высокой стоимости углеводородного сырья на мировых рынках, создали условия для политических контрреформ в политической сфере, сформировавших чрезвычайно удобные для правящей российской элиты параметры политической системы, обеспечивающие ее регулярное воспроизводство при незначительном уровне конкуренции со стороны «системной» и, тем более «внесистемной», оппозиции.

Сегодня можно констатировать, что трансформация избирательного законодательства в 2000-е годы не выдержала испытания временем и обострением политических и социально-экономических противоречий в Российской Федерации. Российское общество в декабре 2011 года дало понять власти, что взятый ранее курс на выхолащивание и купирование политических прав и свобод граждан в перспективе приведет к социальному взрыву, поскольку отстранение общества от принятия важнейших политических решений и удобная власти избирательная система вкупе с контролируемыми результатами голосования воспринимаются как покушение правящей элиты на народовластие как основу конституционного строя современной Российской Федерации. Желание руководства страны любыми путями законсервировать политическую ситуацию неприемлемо в ус-

ловиях, когда ст. 3 Конституции Российской Федерации провозглашает единственным источником власти в Российской Федерации ее многонациональный народ. Можно с уверенностью заявить, что политические интересы отдельных лиц не могут и не должны противоречить воле многонационального народа Российской Федерации, непосредственным выражением власти которого являются референдум и свободные выборы.

В науке конституционного права уже давно отмечают, что «в реальной жизни прослеживается консервативная линия, связанная с ослаблением демократических начал» [1]. Резкой критике подвергается «партизация» публичной власти и введение пропорциональной избирательной системы. Ю.В. Голик и Л.М. Карапетян, например, заявляли о необходимости проведения «выборов законодательных органов только по мажоритарной избирательной системе с обеспечением равного права участия в них всех объединений граждан, а не только политических партий» [2]. Исходя из положений нашего Основного Закона право граждан участвовать в управлении делами государства, закрепленное в ст. 32 Конституции Российской Федерации, в самом общем виде предусматривает возможность без каких бы то ни было ограничений участвовать в работе органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Существующие ограничения, создаваемые зачастую искусственно, без обоснованной и признаваемой обществом необходимости, свидетельствуют о формировании в России своеобразной «новой номенклатуры», без приверженности и соблюдения «корпоративной этики» которой реализация как политических прав, так и власти многонационального народа становится затруднительной.

Основным каналом реализации власти многонационального народа Российской Федерации является законодательная власть, призванная выражать объективные интересы избирателей в своей деятельности, в том числе совершенствование правовой основы реализации подлинного народного представительства. Однако именно руками законодательной власти в 2000-е годы в области избирательного права были введены новеллы, которые ограничили избирательные права граждан и не соответствовали ч. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой «в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». В частности, в период функционирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации IV и V созывов имела место отмена прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, переход на пропорциональную избирательную систему на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (которая фактически лишила возможности подавляющее большинство граждан Российской Федерации самостоятельно реализовать свое пассивное избирательное право), была отменена возможность голосовать «против всех», порог явки избирателей на выборах всех уровней. Кроме того, были существенно и в разрез с положениями ч. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации расширены избирательные цензы в сфере осуществления пассивного избирательного права.

Очевидно, что события, происходящие в настоящее время в России, независимо от результатов, к которым они приведут или могут привести, требуют от власти принятия решительных мер по выстраиванию справедливой и демократической системы формирования всех ветвей власти, а не только законодательной, на чем акцентировал внимание в своем последнем Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Д.А. Медведев после начала массовых акций протеста 22 декабря 2011 года. Д.А. Медведев выделил наиболее актуальные и необходимые изменения в области избирательного законодательства, некоторые из этих инициатив уже нашли свое законодательное закрепление, однако по своей сути они свидетельствуют только о том, что власть пытается продемонстрировать внешнюю демократичность российских политических институтов при сохранении тотального контроля за всеми принимаемыми политическими решениями.

Необходимо обратить внимание на еще один аспект проблемы реализации власти многонационального народа Российской Федерации, которая является федеративным и полиэтничным государством. В Российской Федерации особую остроту приобретает вопрос об этническом представительстве как в Федеральном Собрании Российской Федерации, так и в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации (особенно республик) и представительных органах

муниципальных образований. В целях обеспечения адекватного представительства, сохранения гражданского мира и согласия на уровне субъектов Российской Федерации следовало бы закрепить необходимость учета этнического состава при формировании списка кандидатов, выдвигаемых политическими партиями с максимальным отклонением, например, до 20% в сторону увеличения или уменьшения численности представителей основных этнических групп в его составе. Подобная практика может в перспективе способствовать формированию адекватного этнического представительства в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органах муниципальных образований. В противном случае ставится под сомнение сама возможность выражения объективной воли всего многонационального народа в деятельности представительных органов.

Для Российской Федерации в настоящее время особую актуальность приобрел вопрос о пассивном избирательном праве, которое граждане могли бы реализовать в порядке самовыдвижения. Именно возможность самостоятельно, без чьей-либо санкции, участвовать в политической жизни является важнейшим индикатором состояния демократии в обществе. Чем шире возможности его практического применения на выборах всех уровней, тем в перспективе успешнее демократические преобразования, направленные на построение в России современного демократического правового государства и гражданского общества.

Как убедительно показал политический опыт, форсированное партстроительство на основе пропорциональной избирательной системы в России, по сути исключившей самостоятельность граждан в реализации пассивного избирательного права, способствовало отчуждению общества от власти, росту уровня политической депривации и абсентеизма, и повлекло за собой небывалый рост протестных настроений в российском обществе. Можно приветствовать возвращение к смешанной избирательной системе в связи с принятием Федерального закона от 22 февраля 2014 N20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Зарубежный опыт убедительно свидетельствует, что устойчивые и эффективные партийные системы могут на протяжении длительного времени основываться на мажоритарной избирательной системе, предоставляющей всем без исключения гражданам право быть избранными в органы законодательной власти как от ведущих политических партий, так и в форме реализации своей собственной инициативы.

Вместе с тем, не следует все проблемы в области избирательного права сводить исключительно к типу избирательной системы и способу распределения мандатов. Народовластие имеет и такое основание, как адекватное отражение интересов избирателей, выявляемых в ходе периодических выборов. Существующие сроки полномочий представительных органов власти всех уровней свидетельствуют о необходимости существенной их корректировки. Невозможно логически объяснить максимальные пятилетние сроки полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления. В условиях стремительно меняющейся социально-экономической ситуации в стране необходимо создание условий, обеспечивающих своевременное выражение воли многонационального народа. В этой связи представляется необходимым существенно скорректировать сроки полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сторону их уменьшения в целях создания условий, обеспечивающих самое тесное взаимодействие государства и гражданского общества. Полагаю, что на федеральном уровне срок полномочий Президента Российской Федерации не должен превышать пяти, Государственной Думы – четырех, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации – трех, а представительных органов местного самоуправления – двух лет. Данные сроки полномочий создадут такие условия, при которых ведущие политические силы будут вынуждены вести диалог с гражданским обществом и учитывать общественное мнение в своей профессиональной деятельности.

Закрепленные в Конституции Российской Федерации и конкретизированные в конституционном законодательстве политические права и свободы являются важнейшим условием, обеспечивающим становление и укоренение в России демократических институтов и способствующим объективному выражению воли всего

многонационального народа Российской Федерации. Однако очевидно, что политические права и свободы граждан Российской Федерации в последнее время были существенно ограничены законодательной властью.

К сожалению, судебная система Российской Федерации в существующих социально-экономических и политических условиях оказалась не способна выполнять роль независимого, беспристрастного арбитра, выражающего интересы многонационального народа (вспомним Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 N13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан»). Эта ситуация обусловлена действующим в настоящее время порядком формирования судебной власти и неэффективностью «системы сдержек и противовесов». На практике реализация положений ст. 10 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, при том, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны, сталкивается с неравномерным участием многонационального народа в их формировании.

В частности, если в формировании законодательной и даже исполнительной власти многонациональный народ Российской Федерации принимает непосредственное или косвенное участие через своих представителей, то о судебной власти этого сказать нельзя. Существующий в настоящее время порядок наделения полномочиями судей в Российской Федерации создает условия, при которых они фактически зависят только от соответствующей квалификационной коллегии судей и Президента Российской Федерации. Не должен вводить в заблуждение порядок формирования Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, судьи которых назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, поскольку кандидатуры для назначения на должности судей представляются Президентом Российской Федерации. Изложенные выше обстоятельства убедительно свидетельствуют о наличии зависимости судебной власти от лиц, участвующих в ее формировании, при этом многонациональный народ Российской Федерации лишен возможности каким-либо существенным образом влиять на данный процесс и самое главное – давать оценку качеству и эффективности работы судебной системы в целом.

Очевидно, что в целях адекватного участия многонационального народа в формировании судебной власти, обеспечения подлинной независимости и самостоятельности судебной власти при осуществлении правосудия, необходимо перейти к таким формам ее организации, которые обеспечили бы невозможность вмешательства в этот процесс исполнительной власти. В этой связи можно предложить ввести выборность судей непосредственно населением и, самое главное, закрепить принцип срочности полномочий всех без исключения судей в Российской Федерации. Для судей высших судов Российской Федерации (Конституционного Суда и Верховного Суда) срок может составлять десять лет, для остальных – пять лет. Сохранение существующей модели отношения общества и судебной ветви власти, при которой судьи обслуживают интересы органов, от которых зависит их назначение, переназначение, избрание на должность, создают ситуацию отторжения судебной власти от общественных интересов. Кроме того, суды ни в коем случае не должны пополняться молодыми пенсионерами из различных силовых структур, для чего необходимо законодательно закрепить перечень профессий, препятствующих занятию в дальнейшем должность судьи. Осуществление правосудия, основанного на букве и духе закона, невозможно без действенной и эффективной системы «сдержек и противовесов», существование которой можно обеспечить только путем формирования органов судебной власти непосредственно многонациональным народом Российской Федерации.

Таким образом, для обеспечения поступательного развития государства и общества России жизненно необходимы преобразования, направленные на повышение степени реального участия общества в управлении делами государства. Отказ в доверии делать самостоятельный выбор, который государство продемонстрировало обществу в 2000-е годы, может привести к подрыву легитимности сложившегося политического режима. В этой связи необходимо перейти к расширению участия общества в формиро-

вании всех видов органов государственной власти, обеспечить простые и понятные обществу процедуры формирования органов законодательной власти и наделения полномочиями должностных лиц, усилить контроль со стороны органов законодательной и судебной власти за деятельностью исполнительной власти и пересмотреть сроки полномочий органов публичной власти в сторону их сокращения. А для начала следовало бы восстановить те возможности воздействия гражданского общества на власть, которые были ликвидированы в 2000-е годы: прямые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации без фальшивых «муниципальных фильтров», порог явки избирателей, голосование «против всех», мажоритарную избирательную систему на выборах в органы публичной власти субъектов Российской Федерации, выборность глав муниципальных образований, избирательный залог как реальную альтернативу сбору подписей, поскольку подготовка к выборам убедительно демонстрирует необходимость совершенствования процедуры выдвижения кандидатов. Представляется, что в интересах многонационального народа, для обеспечения его неотъемлемого права выдвигать своих представителей, необходимо использовать электронные ресурсы в сети Интернет, которые гарантируют учет каждого голоса в поддержку выдвижения кандидата или избирательного объединения и защитят политическую волю граждан, выраженную в подписных листах от необоснованных придирок со стороны соответствующих избирательных комиссий, встроенных во властную вертикаль.

1. Витрук Н.В. Перспективы развития современной отечественной науки конституционного права // Государственная власть и местное самоуправление, 2010. N 11. С. 3–5.

2. Голик Ю.В., Карапетян Л.М. Государственная власть и партии власти // Конституционное и муниципальное право, 2009. N 10. С. 2–9.

References

1. Vitruk N.V. (2010) Perspektivy razvitija sovremennoj otechestvennoj nauki konstitucionnogo prava [Prospects for the development of modern national science constitutional law] // *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie,* N 11, 3–5.

2. Golik Ju.V., Karapetjan L.M. (2009) Gosudarstvennaja vlast' i partii vlasti [Government and ruling party] // *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo,* N 10, 2–9.

UDC 342.5

CONSTITUTIONAL AND LEGAL PROBLEMS OF IMPLEMENTING POWER OF THE MULTINATIONAL PEOPLE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Tensin Maksim Vladimirovich,
Russian Presidential Academy
of National Economy
and Public Administration,
Izhevsk Branch,
Associate Professor
of the Department Chair
of Public and Political Management,
Institute of Philosophy and Law,
Ural Branch of the Russian Academy of Sciences,
Udmurt Branch of Research
Ethnic Policy and State Building,
Researcher,
Cand. Sc. (History), Associate Professor,
Izhevsk, Russia.
E-mail: tensinm@mail.ru

Annotation
The problems of the constitutional and legal authority to ensure implementation of the multinational people of the Russian Federation are analyzed in the paper. The author detects defects in constitutional and legal regulation, the substitution of direct action of the Constitution of the Russian Federation; federal laws distort not only the "spirit", but also the letter of the basic law, primarily in the field of democracy and political rights and freedoms. Substantiated and formulated a set of proposals aimed at restoring the "checks and balances" as an essential attribute of a modern democratic state and one of the guarantees of democracy.

Key concepts:
democracy,
elections,
the legislature,
the executive,
the judiciary.