

1.2. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Чистобородов Илья Григорьевич, канд. юрид. наук, подполковник полиции. Должность: старший преподаватель. Место работы: Академия управления МВД России. Подразделение: кафедра управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка. E-mail: I.Chistoborodov@mail.ru

Аннотация: В данной статье рассматриваются конституционные основы государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации. Сделаны выводы о необходимости совершенствования конституционных норм, определяющих порядок проведения выборов. Внесены предложения по совершенствованию конституционно-правового регулирования избирательного процесса.

Ключевые слова: Конституция, власть, свобода, выборы, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, государственное управление, избирательный процесс.

THE CONSTITUTIONAL BASES OF PUBLIC ADMINISTRATION BY ELECTORAL PROCESS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Chistoborodov Ilya Grigorievich, PhD at law, police lieutenant colonel. Position: senior lecturer. Place of employment: Management Academy of MIA Russia. Department: management of activity of divisions of ensuring protection of a public order chair. E-mail: I.Chistoborodov@mail.ru

Annotation: In this article the constitutional basics of public administration by electoral process in the Russian Federation are covered. Conclusions are drawn on need of improvement of the constitutional norms defining an elections order. Suggestions for improvement of constitutional and legal regulation of electoral process are made.

Keywords: Constitution, power, freedom, elections, Russian Central Election Commission, public administration, electoral process.

Каждая современная, цивилизованная страна считает необходимым иметь Конституцию как основной атрибут государственности. Её наличие действительно необходимо в современных условиях, так как Основной Закон придает высшую юридическую силу фундаментальным правам и свободам человека. Многие исследователи справедливо отмечают, что Конституция является не только основным законом государства, но и на базе её формируются основные органы государственной власти (субъекты государственного управления), одновременно происходит формирование различных отраслей права. Несомненно, все отрасли права берут свое начало именно в положениях Конституции. Кроме того, ей присущи такие черты как юридическое верховенство и особый порядок принятия. Одновременно надо отметить, что она стабильна – документ длительного действия, позволяющий государству развиваться в определенных рамках и в намеченном направлении.

Таким образом, конституция есть Основной Закон государства, но государство и право не представляют собой нечто, существующие вне взаимодействия людей. Напротив, они являются именно результатом развития социальных связей, способом организации совместной жизни и деятельности людей, их взаимодействия во имя индивидуальной и социальной жизни. Конституция

формирует основы правового режима общества, его политического единства, определяет цели, функции, организацию и порядок деятельности государства и его органов, их взаимоотношений с гражданами¹.

Конституция разрабатывается и утверждается для того чтобы воплотить достижения цивилизации, в том числе общепризнанные принципы права и свободы человека. Причем речь идет не о любых принципах, а только о тех, которые официально признаны государством. Одновременно важно отметить, что Конституция есть ничто иное как общественный договор².

Эта на сегодняшний день устоявшаяся идея выковывалась в напряженной борьбе со старыми идеологическими традициями французскими просветителями XVIII века. Ими отвергалось учение о божественном происхождении королевской власти, об историческом праве дворянства на управление обществом. Просветители в замены феодальному абсолютизму несли идею общественного договора.

Сама процедура принятия Конституции – на всенародном, всеобщем голосовании позволяет утверждать, что Основной Закон является своего рода публичным нормативным актом, определяющим форму государственного устройства и управления, а также определяет порядок реализации государственной власти. Проголосовав за конкретный текст конституции, гражданин добровольно соглашается подчиниться государственной администрации и ее управляющему воздействию. Несомненно, взамен на добровольное подчинение гражданин хочет получить определенные выгоды и преимущества от заключения подобного общественного договора.

Упомянутые автором выгоды и преимущества заключаются прежде всего в пользовании благами учрежденного Конституцией государства. Другими словами, можно сказать, что все то, что гражданин не может сделать самостоятельно и получить от единоличного хозяйствования он хотел бы приобрести от государства:

В первую очередь это возможность иметь защиту от внешних угроз и внутренних преступных посягательств на его права и законные интересы. Кроме того, гражданин хотел бы иметь возможность получить образование и медицинское обслуживание, иметь гарантии на получение квалифицированной юридической помощи;

Второй немаловажный мотив для гражданина — это желание иметь возможность нормативного закрепления прав и интересов при этом важно отметить, что именно конституционного закрепления дабы иметь правовые гарантии их реализации. Кроме того, гражданин хотел бы иметь государственные механизмы реализации прав и свобод.

Подобных примеров возможно привести множество, но необходимо остановиться на других особенностях, которые заключает в себе общественный договор. Эти особенности состоят в том, что Конституция содержит в себе два основных аспекта:

Первый аспект, на который обращает внимание гражданин, голосуя за текст Конституции – это формы и порядок отправления государственной власти. Другими словами, можно сказать, что для него (гражданина) достаточно важно какие будут созданы органы государственной власти и управления. Каким образом они будут оказывать управляющее государственно-властное воздействие на общество в целом и гражданина.

Второй немаловажный аспект – это форма и порядок наделения государственно-властными полномочиями органов государственной власти (субъектов государст-

¹ Эбзеев, Б.С., Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. Москва: Проспект, 2014. С 127.

² Жан-Жак Руссо. Трактаты: В.С. Алексеев-Попов, Ю.М., Ломатин, Н.А., Полторацкий, А.Д., Хаютин: Издательство «Наука» М. 1969 г. С. 703.

венного управления). То есть очень важно каким образом будет «инкрустирован кристалл власти» в государственную политико-правовую систему.

Несомненно, второй аспект в случае рассмотрения Российской Федерации как современного демократического государства в настоящий момент четко определен. Это в первую очередь выборы, позволяющие гражданам предоставить право на государственное управление конкретному субъекту. Но в данном случае еще важны и юридические процедуры, реализации избирательного процесса, их значимость важна и актуальна прежде всего для подтверждения легитимности избранных институтов власти. Так как каждый гражданин голоса хочет предоставить право управлять от своего лица лучшему представителю гражданского общества, ну если не самому лучшему, то способному отстаивать его интересы и представлять блага которые хотел бы видеть гражданин взамен на добровольное подчинение. При этом важно отметить, что и само подчинение основано на осознании позитивного, благостного воздействия на самого подчиняющегося (гражданина).

Ныне действующая Конституция России была принята 12 декабря 1993 года всенародным голосованием и вступила в действие с момента опубликования результатов голосования – 25 декабря 1993 года. Рассматривая текст Конституции России приходишь к выводу, что вопросам формирования выборных органов государственной власти отведено не так много внимания. Во-первых, это часть 3 статьи 3 в которой говорится, что – «высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы». Статья раскрывает очень важные положения о том, кто является источником власти в нашей стране, кроме того дает понимание, что выборы один из важнейших способов формирования государственных органов с помощью голосования.

Во-вторых, в статье 32 Конституции России закрепляются избирательные права граждан. Положения данной статьи Конституции непосредственно вытекают из статьи 21 Всеобщей декларации прав человека, а также статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, которая предписывает, что каждый гражданин без обоснованных ограничений имеет право и возможность реализовывать свои избирательные права.

При дальнейшем рассмотрении Основного Закона Российской Федерации возможно сделать вывод, что формирование органов государственной власти с помощью выборов осуществляется в следующих случаях:

- это выборы Президента Российской Федерации проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

- это выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. При этом важно отметить, что определяются основные условия, при наличии которых лицо может быть зарегистрировано в качестве кандидата в депутаты Государственной Думы.

Таким образом основной Закон фактически выступает правовым фундаментом государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации. Граждане России проголосовав за текст Конституции определили основные избирательные права и утвердили основы формирования органов государственной власти (субъектов государственного управления).

Определив, что данные органы государственной власти формируются на основе выборов Конституция России, определяет лишь основные принципы проведения избирательного процесса. Другими словами, можно сказать, что порядок выборов Президента России и порядок выборов депутатов Государственной Думы в основ-

ном установлен и определяется федеральными законами.

Таким образом, вопросы государственно правового управляющего воздействия на избирательный процесс в основном отражены в федеральном законодательстве. Именно законодательство определяет стадии процедуры и юридическую технику избирательного процесса. Оно так же определяет порядок формирования и деятельность политических партий. Регламентирует вопросы реализации избирательных прав граждан. Детально регламентирует стадии и процедуры избирательного процесса вводит определенные ограничения в агитационный период. В целом можно сказать, что это достаточно широкий перечень нормативных правовых актов имеющих собственную иерархию по значимости.

Необходимо отметить, что порядок проведения выборов в Основном Законе находит свое отражение лишь в незначительной мере. По сравнению с нормами, определяющими порядок отправления государственной власти вопросам проведения выборов посвящено незначительное место. Кроме того, если анализировать текст Конституции России можно отметить, что термин «выборы» встречается тринадцать раз в различном контексте.

Таким образом, рассматривая Конституцию России как общественный договор приходишь к выводу, что порядок проведения выборов, юридические процедуры и стадии избирательного процесса она не регламентирует. Основное внимание в тексте уделено вопросам отправления государственной власти. Определен перечень субъектов государственного управления, порядок их формирования и взаимодействия при реализации государственных функций, то есть особое значение уделяется управляющей подсистеме и как следствие субъектам государственного управления.

При этом важно отметить, что если рассматривать нормы, определяющие порядок выборов Президента России то они по крайней мере содержат в себе принципы всеобщего равного и прямого избирательного права. А если обратить внимание на статьи, определяющие порядок проведения выборов депутатов Государственной Думы то подобных принципов мы в ней не находим. Конечно их отсутствие приводит к неустойчивости и изменчивости норм федерального законодательства, регулирующего порядок реализации избирательного процесса.

Например, если бы в конституции России было закреплено, что Государственная Дума формируется на основе пропорциональной, мажоритарной либо смешанной избирательной системы то избиратели не увидели бы тех изменений, которые претерпело законодательство в данной сфере. Конечно найдутся исследователи, которые смогут возразить этому утверждению, при этом сказав, что это и есть государственное управление избирательным процессом.

Но в данном случае необходимо подчеркнуть, что важно различать именно аспекты управления, а не манипуляции избирательным процессом. Основное отличие этих терминов заключается в управляющем воздействии на избирательный процесс. Если манипуляция избирательным процессом имеет под собой цель подстроить избирательный процесс таким образом, чтобы он удовлетворял текущую политическую конъюнктуру. Так вот государственное управление избирательным процессом имеет под собой основную цель создания условий в которых мог быть реализован народный суверенитет и граждане имели возможность предоставить право отправлять государственные полномочия тем представителям, которые заслуживают большое доверие.

В тоже время хочется отметить, что государственному управлению подлежит не выбор граждан, а стадии,

процедуры и юридическая техника избирательного процесса. Очень важно, чтобы избирательный процесс был именно «стабилен» и не менялся в зависимости от складывающихся политических событий и обстоятельств. Данная стабильность достигается в первую очередь выработкой и закреплением в Конституции принципов реализации избирательного процесса. Как только мы закрепим принципы государственного управления избирательным процессом в Конституции Российской Федерации представится возможность соотносить эти теоретические положения с конкретными действиями государственных органов.

Например, многим гражданам не понятно, почему выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации I-IV созывов (1993, 1995, 1999, 2003) осуществлялись по смешанной избирательной системе, а в 2007 году выборы в соответствии с изменением законодательства были проведены по пропорциональной избирательной системе. Но самое интересное, что не успела данная система устояться как мы вновь возвращаемся в 2016 году к выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по смешанной избирательной системе.

Возможно привести и другой пример, это выборы глав субъектов Российской Федерации. Действующая Конституция Российской Федерации не определяет каких-либо конкретных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Их система как предусмотрена в статье 77 устанавливается субъектами Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральными законами.

При этом важно отметить, что статья 77 Конституция говорит о системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации при этом никак не определяет порядок их формирования. Другими словами, нет четкой регламентации, определяющей выборность глав субъектов Российской Федерации или представительных органов. О порядке их формирования говорится в федеральном законодательстве.

Таким образом мы получили ситуацию, когда в период с 1996 по 2004 год прямые выборы глав субъектов проводились во всех регионах России. Порядок проведения выборов регулировался как федеральными, так и региональным законодательством. В сентябре 2004 года были внесены изменения в порядок наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации. Их утверждали в должности решениями законодательных органов по предложению Президента. Последние прямые губернаторские выборы состоялись в Ненецком автономном округе в январе 2005 года. А уже в апреле 2012 года был принят федеральный закон, предусматривающий возвращение прямых выборов глав регионов.

Конечно перечисленные метаморфозы вызывают у граждан искренние недоумения. Связаны они в первую очередь с быстрыми и частыми изменениями в избирательном законодательстве. Создается впечатление, что изменения в выборном законодательстве вызваны прежде всего политической конъюнктурой. Как отмечалось выше, решение данного вопроса заключается прежде всего в закреплении этих аспектов в Конституцию.

Таким образом, возможно сделать вывод, что в Конституции России должны быть закреплены основные принципы реализации избирательного процесса. Например, в статье, регламентирующей порядок проведения выборов депутатов Государственной Думы Российской Федерации должны быть отражены принципы всеобщего равного и прямого голосования. Кроме того,

должна быть определена избирательная система формирования Государственной Думы – пропорциональная, мажоритарная или смешанная.

Одновременно необходимо отметить, что при внимательном изучении статьи 77 Конституции возможно прийти к выводу о необходимости отражения в ней не только системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но и порядок их формирования. Закрепить какие из них формируются на основании результатов выборов. Определить основные принципы проведения выборов всеобщего равного и прямого голосования. Кроме того, должна быть определена избирательная система формирования представительных органов власти субъектов Российской Федерации – пропорциональная, мажоритарная или смешанная.

Несомненно, при реализации всех вышеперечисленных поправок в Конституцию мы получим более стабильный и взвешенный избирательный процесс. Конечно государственно-властное управляющее воздействие будет более четким и целеустремленным. Это позволит приобрести доверие граждан к процедуре формирования органов государственной власти.

Список литературы

1. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 4-е изд., стер. М.: Издательство «Омега-Л», 2009. С. 193-200.
2. Жан-Жак Руссо. Трактаты: В.С. Алексеев-Попов, Ю.М., Ломатин, Н.А., Полторацкий, А.Д., Хаютин: Издательство «Наука» М. 1969 г. С. 703.
3. Чуров, В.Е., Эбзеев, Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Российское право 2011. №11.
4. Чистобородов, И.Г. К вопросу о государственном управлении избирательным процессом в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве, М., 2015. № 4(2015). С. 21-25.
5. Чистобородов, И.Г. Принципы государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве, М., 2015. № 5(2015). С. 12-16.
6. Чистобородов, И.Г. Назначение и задачи государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве, М., 2015. № 3(2015). С.19-22.
7. Чистобородов, И.Г. Избирательный процесс как объект государственного управления в Российской Федерации // Черные дыры в российском законодательстве, М., 2015. № 3(2015). С. 137-141.
8. Эбзеев, Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. С. 336.