

УДК 324

ББК 66.042.1

Номенклатура выборных должностных лиц как показатель демократичности избирательной системы

Н.В. Гришин¹

¹ Астраханский государственный университет (Астрахань, Россия)

Nomenclature of Elected Officials as an Indicator of Democratic Effect of Elections

N.V. Grishin¹

¹ Astrakhan State University (Astrakhan, Russia)

Предлагается использовать такой показатель демократичности избирательной системы, как «номенклатура выборных должностных лиц». На основе проведенного анализа выявлено, что перечень избираемых должностных лиц в России не позволяет институту выборов эффективно выполнять функцию обеспечения контроля общества над государственной властью. Прямые выборы распространяются на избрание недостаточно широкого круга государственных должностных лиц. Государственный аппарат в меньшей степени зависит от выборов по сравнению с ситуацией в развитых демократических странах. Рассмотрены инициативы парламентских фракций по вопросу об изменении перечня избираемых должностных лиц. ЛДПР выступает за сокращение данного перечня (отмена прямых выборов губернаторов и глав муниципалитетов), КПРФ и «Справедливая Россия» – за расширение (введение прямых выборов членов Совета Федерации ФС РФ, мировых судей, закрепление обязательности прямых выборов глав муниципалитетов). Обобщены экспертные предложения о возможном расширении перечня избираемых должностных лиц. Обосновывается гипотеза: при парламентской форме правления ограниченность перечня избираемых должностных лиц не препятствует демократичности института выборов, при иных формах правления ограниченность перечня избираемых должностных лиц не позволяет институту выборов эффективно исполнять демократические функции.

Ключевые слова: выборы, избирательная система, демократия, избирательные права, модернизация.

DOI 10.14258/izvasu(2014)4.1-46

Современные электоральные исследования ориентированы на изучение институтов, обеспечивающих эффективность избирательных систем.

В рамках настоящей статьи мы впервые предлагаем рассмотреть в качестве объекта анализа такой

The paper suggests using the «nomenclature of elected officials» indicator as a new indicator of democratic effect of elections. The analysis revealed that the list of elected officials in Russia does not allow the institution of elections effectively perform the function of providing public control over governmental power. Direct election applies to the election of inadequate range of government officials. The state apparatus is less dependent on elections compared to the situation in established democracies. Initiatives of parliamentary factions on the issue of amending the list of elected officials are discussed. The article describes the initiatives of the parliamentary factions on the issue of amending the list of elected officials in Russia. LDPR is in favor of shortening this list (cancel direct election of governors and mayors), the Communist Party and the “Just Russia” Party are in favor of expanding the list (direct elections of the Council of Federation members, judges, compulsory direct election of mayors). The article summarizes the expert proposals on the possible extension of the list of elected officials. The assumption has been borne out: under parliamentary form of government limited list of elected officials does not preclude the democratic functions of elections, while under other forms of government limited list of elected officials does not allow the institution of election effectively perform democratic functions.

Key words: election, the electoral system, democracy, voting rights, modernization.

параметр избирательной системы, как номенклатура выборных должностных лиц. Предлагаем следующее определение: *номенклатура выборных должностных лиц – это разнообразие видов должностных лиц, избираемых населением на прямых выборах.*

Номенклатура выборных должностных лиц определяет, в выборах каких видов должностных лиц может принять участие один избиратель.

Предлагаемый нами индикатор отражает не количество выборных должностных лиц в стране, но количество и разнообразие их видов.

Такой показатель, как количество выборных должностных лиц, не отражает качество избирательной системы и должен быть дополнен предложенным нами индикатором. Рассмотрим это на примере количества выборных должностных лиц в России.

В Российской Федерации в государственных и муниципальных органах власти всех уровней избираются на прямых выборах около 267000 должностных лиц. Сравним это число с другими странами. В США на прямых выборах населением избираются около 500000 должностных лиц. Во Франции насчитывается около 47000 выборных должностных лиц. Учитывая разницу в численности населения стран, следует признать, что общее число выборных должностных лиц в России весьма велико и вполне соответствует уровню развитых демократических стран.

Гораздо большее значение имеет вопрос не об общей численности выборных должностных лиц, а о многообразии видов прямых выборов, в которых участвует избиратель. По этому показателю в России ситуация особая, которую вряд ли можно признать достаточно демократичной.

Количество видов выборов, в которых принимает участие россиянин, – от 4 до 8, в зависимости от места его проживания. Основная масса граждан участвует в 6 видах выборов.

Гражданин России участвует в выборах максимум 8 видов должностных лиц. Это имеет место только в случае, если гражданин проживает на территории муниципального района (т.е. в сельской местности). В данном случае он избирает на два вида выборных должностных лиц больше, чем житель больших городов, поскольку избирает глав муниципалитетов и муниципальных депутатов двух уровней (муниципального района и поселения). Жители же областных центров, поскольку проживают на территории только одного муниципального образования, избирают всего 6 видов выборных должностных лиц. Поскольку в некоторых субъектах Российской Федерации (Дагестан, Ингушетия) отменены прямые выборы глав регионов, то в этом случае горожане принимают участие в 5 выборах. Жители крупных городов (городских округов) в остальных регионах, в которых глава администрации не избирается прямым голосованием (существует институт сити-менеджера), также принимают участие в 5 выборах. Наконец, в наименьшем количестве выборов принимают участие жители крупных городов (городских округов), в которых существует институт сити-менеджера, и при этом в регионе отсутствуют прямые выборы главы региона. Например, жители города Каспийска в Дагестане могут принимать участие в 4 видах выборов.

Таким образом, в зависимости от территории, количество выборов, на которых могут голосовать граждане России, составляет от 4 до 8. В таблице мы приводим перечень видов выборов, в которых могут принимать участие россияне в зависимости от места жительства.

Номенклатура выборных должностных лиц в России, в выборах которых принимают участие различные категории избирателей (в зависимости от места жительства)

| | | | | | | | | | |
|-------------------------|--|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Федеральные должности | Президент РФ | X | X | X | X | X | X | X | X |
| | Депутаты Госдумы ФС РФ | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Региональные должности | Губернатор | X | X | | | X | X | | |
| | Депутаты представительного органа субъекта Федерации | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Муниципальные должности | Глава муниципального района | | | | | X | X | X | X |
| | Глава городского округа | X | | X | | | | | |
| | Глава поселения | | | | | X | | X | |
| | Депутаты муниципального района | | | | | X | X | X | X |
| | Депутаты городского округа | X | X | X | X | | | | |
| | Депутаты поселения | | | | | X | X | X | X |
| Категории избирателей | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |

Примечания: категории избирателей:

- 1 – жители городского округа с выборным главой субъекта Федерации и выборным главой муниципалитета (6 видов выборов);
- 2 – жители городского округа с выборным главой субъекта Федерации и отсутствием прямых выборов главы муниципалитета; аналогично – жители Москвы и Санкт-Петербурга (5 видов выборов);

- 3 – жители городского округа с отсутствием прямых выборов главы субъекта Федерации и выборным главой муниципалитета (5 видов выборов);
- 4 – жители городского округа с отсутствием прямых выборов главы субъекта Федерации и главы муниципалитета (4 вида выборов);
- 5 – жители муниципального поселения с выборным главой субъекта Федерации и выборным главой поселения (8 видов выборов);
- 6 – жители муниципального поселения с выборным главой субъекта Федерации и отсутствием прямых выборов главы поселения (7 видов выборов);
- 7 – жители муниципального поселения с отсутствием прямых выборов главы субъекта Федерации и выборным главой поселения (7 видов выборов);
- 8 – жители муниципального поселения с отсутствием прямых выборов главы субъекта Федерации и отсутствием прямых выборов главы поселения (6 видов выборов).

Большинство россиян могут голосовать на 6 видах выборов, т.е. избирают 6 видов должностных лиц. В 7–8 видах выборов принимают участие меньшинство избирателей России. Данная ситуация резко контрастирует с многообразием видов выборов, в которых принимают участие избиратели в развитых демократических странах.

Почти во всех демократических странах Запада избиратель может принимать участие более чем в 10 видах выборов, зачастую – более чем в 20. Например, в Дублине, в Калифорнии, США, гражданин участвует в 24 видах выборов должностных лиц; из них федеральных выборов – 3 вида (президента, сенатора, конгрессмена)¹, выборов субъекта федерации – 11 видов (губернатора штата, госсекретаря штата, лейтенант-губернатора, генерального прокурора штата, государственного контролера штата и еще 6 должностных лиц), муниципальных выборов – 10 видов.

Таким образом, в избирательной системе России присутствуют две противоречивые черты – большое количество выборных должностей и малое количество видов выборов, в которых принимают участие граждане (в некоторых западных странах количество выборов невелико, но это компенсируется наличием парламентской формы правления, подчиненностью исполнительной ветви власти законодательной). Большое количество выборных должностей в России связано с исключительно большим количеством муниципальных образований (23000). Подавляющее большинство выборных должностных лиц в России – это депутаты малых муниципалитетов. Абсолютное большинство этих депутатов работают на неосвобожденной основе и реально властью почти не обладают. Муниципальные депутаты составляют 250000 единиц, или 94% от всех выборных должностных лиц в России. До реформы местного самоуправления 2003–2006 гг. («реформа Козака») количество муниципальных образований и общая численность муниципальных депутатов в стране была примерно вдвое меньше, чем сейчас.

При этом на муниципальном уровне присутствует явная тенденция к сокращению выборных должностей, и самых важных должностей – глав муниципалитетов. В 2007 г. в России на прямых выборах в России избирались главы 17000 муниципалитетов (около 70%) [1]. По данным за 2012 г., в России уже только в 12200 муниципальных образованиях (т.е. в 53% муниципалитетов) главы муниципалитетов избирались населением на прямых выборах. Таким образом, уже сегодня в половине муниципальных образований выборными должностями являются только депутаты. Разумеется, при таком положении дел зависимость муниципальной администрации от избирателей практически отсутствует, а демократические механизмы существуют только формально.

В постсоветской практике в России установилось, что выборными являются лишь две категории должностей – высшие должностные лица соответствующего уровня власти (государства, региона, муниципалитета) и депутаты. Другие виды должностных лиц на прямых выборах в современной России не избираются.

В этом заключается существенное отличие современной России не только от развитых демократических стран. Даже предшествующий исторический опыт России дает примеры прямых выборов иных категорий должностных лиц. В Российской империи существовали прямые выборы мировых судей, многочисленные сословные выборы – предводителя дворянства, секретаря дворянского собрания, почетных попечителей гимназий и т.д. В СССР на прямых выборах на безальтернативной основе выбирались три категории выборных должностных лиц: депутаты, судьи, народные заседатели.

Современный опыт развитых демократических стран также демонстрирует более широкий перечень категорий выборных должностных лиц.

Если рассмотреть этот вопрос в контексте трех ветвей власти, то в России сложилась следующая ситуация: 1) законодательная власть – обязательно избира-

¹ Если рассматривать выборы первого и второго сенаторов как отдельные выборы (что, в принципе, так и есть), то общее количество видов федеральных выборов в США не 3, а 4.

ется на прямых выборах на всех уровнях; 2) судебная власть (и правоохранительные органы) – не избирается на выборах; 3) исполнительная власть – на прямых выборах избирается только в половине муниципалитетов страны и в большинстве субъектов Федерации, на федеральном уровне не избирается. От исполнительной власти на прямых выборах в России может избираться только одно высшее должностное лицо.

Таким образом, система выборных должностей в России освобождает от прямых выборов административный аппарат [2]. В масштабах любого административно-территориального образования (город, район, регион) на прямых выборах избирается всего одно лицо, относящееся к этому аппарату. Данная особенность также отличает избирательную систему России от развитых демократических стран. На уровне субъекта Федерации это единственное выборное должностное лицо (губернатор) возглавляет не только всю исполнительную ветвь власти, но и обладает решающим влиянием на формирование судебной ветви власти.

В России наблюдается следующий очевидный перекос в организации избирательной системы: почти все государственные должности, обладающие реальной властью, не избираются на прямых выборах; абсолютное большинство выборных должностей значительной властью не обладают.

Исходя из вышесказанного отметим, что в постсоветской России прямые выборы распространяются на избрание недостаточно широкого круга государственных должностных лиц. Государственный аппарат в меньшей степени зависит от выборов по сравнению с ситуацией в развитых демократических странах. Данный критерий сигнализирует о меньшей демократичности организации российской системы выборов. Этот вывод в равной степени относится как к 1990-м, так и к 2000-м гг. Характерно, что даже на этапе либеральных преобразований в 1990-е гг. не было предпринято серьезных попыток к переходу к выборности более широкой номенклатуры должностных лиц [3].

Сформулируем *гипотезу* о номенклатуре избираемых должностных лиц.

Влияние номенклатуры избираемых должностных лиц на демократичность института выборов зависит от формы правления. При парламентской форме правления институт выборов может эффективно исполнять демократические функции и при малочисленной номенклатуре должностных лиц, избираемых на прямых выборах. При иных формах правления чем малочисленной номенклатура избираемых должностных лиц, тем менее эффективно институт выборов способен исполнять демократические функции.

Данная гипотеза предполагает, что разнообразие выборных должностных лиц само по себе не обеспечивает демократичности избирательной системе. Принципиальное значение имеет реальный поли-

тический вес выборных должностных лиц в системе управления. В условиях парламентской формы правления (в большинстве стран Западной Европы) депутаты эффективно контролируют исполнительную ветвь власти, и это компенсирует малое количество выборов должностных лиц, представляющих исполнительную ветвь власти. Избиратели влияют на исполнительные органы через депутатский корпус. В условиях президентской формы правления депутаты не обладают такой возможностью, а демократический контроль над исполнительными органами власти может быть обеспечен только расширением видов выборных должностных лиц. Именно эта тенденция может объяснить целесообразность и разнообразие видов выборных должностных лиц в США.

В современной России вопрос об изменении номенклатуры выборных должностных лиц является предметом обсуждения как в парламенте, так и в научном сообществе.

Современные парламентские фракции в Государственной Думе ФС РФ периодически затрагивают вопрос об изменении перечня избираемых должностных лиц на прямых выборах [4].

За расширение перечня избираемых на выборах должностных лиц выступают партии «Справедливая Россия» и КППРФ. Их позиции по этому вопросу практически идентичны: партии последовательно выступают за выборность губернаторов, членов Совета Федерации ФС РФ, судей всех уровней, глав муниципалитетов. Предлагается значительное расширение перечня выборных должностных лиц в России, но эти предложения в основном отталкиваются от прошлого опыта (например, прямые выборы членов Совета Федерации или судей уже были в истории России). Но по сравнению с практикой в развитых демократических странах эти предложения отнюдь не являются радикальными. КППРФ проявила особую настойчивость в вопросе о выборности губернаторов – в январе 2012 г. она была единственной фракцией в Госдуме ФС РФ, голосовавшей против законопроекта, разрешающего субъектам Федерации отменять прямые выборы губернаторов.

ЛДПР последовательно выступает за сужение круга должностных лиц, избираемых на выборах. Начиная с 1993 г. партия В.В. Жириновского высказывается за отмену выборов губернаторов и глав муниципалитетов. При этом законопроект 2005 г. предусматривал и отмену прямых выборов Президента России – планировалось сохранить только прямые выборы депутатов [5].

Нами были проведено исследование мнения научного и экспертного сообщества относительно целесообразности изменения номенклатуры выборных должностных лиц в современной России.

В рамках реализации в 2013 г. научного проекта «Оптимизация избирательной системы России: от

санации к развитию» (Н.В. Гришин, А.В. Баранов, Е.П. Мармилова) был проведен качественный экспертный опрос. Экспертами выступили ведущие представители российского научного сообщества, специалисты в сфере изучения избирательного процесса. Одна из тем, которой было уделено особое внимание при проведении исследования, – рассмотрение вопроса об изменении перечня должностных лиц, избираемых на прямых выборах. Эксперты высказали интересные суждения относительно путей решения этого вопроса и актуальности такой постановки проблемы вообще.

Большинство экспертов высказалось в пользу того, что круг избираемых населением должностных лиц целесообразно расширить. Прозвучали и максималистские оценки: «чем больше – тем лучше». Аргументация некоторых экспертов касалась того, что увеличение круга избираемых должностных лиц может способствовать выполнению институтом выборов функции легитимации органов власти: «чем большее количество должностных лиц избирается людьми, тем выше уровень доверия к власти со стороны населения».

Практически все предложения экспертов о возможном расширении круга избираемых должностных лиц касаются муниципального уровня управления. Только один из экспертов выдвинул предложение относительно возможности избрания дополнительного должностного лица на уровне региона: «интересная, но совершенно фантастическая сейчас, к сожалению, конструкция – избирать региональных омбудсменов, расширив их полномочия, сделав тем самым из них что-то наподобие народных трибунов в Риме». Относительно муниципального уровня власти наиболее часто от экспертов звучали предложения ввести прямые выборы руководителей правоохранительных органов. Прозвучали суждения, что «мы к этой практике (избрание главы территориального правоохранительного органа и пр. – *Н.Г.*) рано или поздно все равно придем». Некоторые эксперты отмечают возможность избрания мировых судей. Было отмечено, что «в некоторых муниципальных образованиях целесообразно расширить круг избираемых должностных лиц (например, руководителей, курирующих системы образования, здравоохранения), но не думаю, что везде». При решении вопроса о прямых выборах одним из экспертов было предложено исходить из следующей модели: «Есть болевые точки – безопасность и бюджет. На уровне местного самоуправления можно было бы выбирать казначея и участкового уполномоченного». Была предложена широкая модель прямых выборов на муниципальном уровне: «Целесообразно, и не только в отношении полиции общественной безопасности и мировых судей, но и в местные органы, занимающиеся хозяйственными вопросами (землепользование и градостроительство, тарифы на ком-

мунальные ресурсы и др.), образованием, медициной, экологией». Характерно, что ряд экспертов подчеркнули, что вопрос об установлении выборности дополнительных должностных лиц не должен решаться централизованно, но с учетом ситуации в регионе, муниципалитете, по инициативе на местах.

Таким образом, экспертами высказаны предложения о возможности прямых выборов на региональном уровне уполномоченного по правам человека, на муниципальном уровне – руководителя полицейского органа, мирового судьи, казначея, руководителей, курирующих систему образования, здравоохранения, землепользования и градостроительства и т.д. Практически все эксперты поддержали идею расширения номенклатуры выборных должностных лиц, и никто не высказался за ее сокращение.

Результаты проведенного нами экспертного опроса подтверждают, что научное сообщество уделяет большое значение расширению номенклатуры выборных должностных лиц. Политические партии уделяют этому вопросу существенно меньше внимания [6; 7].

По нашему мнению, изменение номенклатуры выборных должностных лиц в России может быть одним из методов преодоления дисфункций избирательной системы и обеспечения ее демократического эффекта.

Целесообразно преодоление существующей в России ситуации, при которой на прямых выборах избирается только одно лицо – высшее должностное лицо (глава муниципалитета, глава субъекта Федерации). В развитых демократических странах подобный минимальный перечень избираемых должностных лиц может существовать только если представительный орган власти обладает приоритетом в системе управления. В России такая модель приводит к тому, что весь управленческий аппарат на данном уровне власти оказывается консолидированно зависимым от смены своего патрона (высшего должностного лица). Возникает объективная причина коррупционного вмешательства сотрудников органов власти в процесс выборов высшего должностного лица. Критическим здесь является то обстоятельство, что это вмешательство является консолидированным. По нашему мнению, выборность отдельных должностных лиц может нарушить эту «порочный круг» и существенно ослабить мотивацию для электоральной коррупции со стороны сотрудников разных органов власти. В современной системе организации государственных и муниципальных органов власти можно поставить вопрос о введении прямых выборов руководителей органов финансового контроля (на муниципальном и региональном уровнях), избирательных комиссий, действующих на постоянной основе (на муниципальном и региональном уровнях). Введение выборности этих должностных лиц не потребует изменений в системе функционирования

органов власти. Введение выборности иных должностных лиц на муниципальном уровне (руководителей органов власти, ответственных за управление в сфере образования, здравоохранения и иного, руководителей органов общественной безопасности) потребует внести серьезные изменения также в систему

функционирования и взаимодействия органов власти. По нашему мнению, равнозначной альтернативой расширения перечня выборных должностных лиц может стать кардинальное повышение роли представительных органов в системе принятия решений. Но это уже вопрос об изменении формы правления.

Библиографический список

1. Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году / под общ. ред. Д.Р. Хромова. – М., 2007.

2. Гришин Н.В. Избирательная система как институт артикуляции политических интересов общества // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2013. – №2.

3. Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. – М., 2006.

4. Мармилова Е.П. Пути оптимизации правовой защиты института выборов в России // Известия Алтайского государственного университета. – 2013. – №4/1.

5. Морозова О.С. Критерии оценки качества представительности избирательных систем // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2013. – №2.

6. Гришин Н.В., Мармилова Е.П. Избирательный кодекс как проект оптимизации избирательной системы России // Человек. Сообщество. Управление. – 2013. – №4.

7. Шашкова Я.Ю. Перспективы реформирования электорального пространства РФ в контексте новелл законодательства о партиях // Politbook. – 2012. – №1.