

К ВОПРОСУ О ФОРМАЛЬНОМ КРИТЕРИАЛЬНОМ КОМПЛЕКСЕ В ОЦЕНКЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ ПРАВОВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Аннотация. Предметом исследования в настоящей статье является формальный критериальный комплекс, позволяющий оценить степень реализации на практике концепции правовой государственности в России. Существенные признаки правового государства представляют собой единство четырех критериальных комплексов: идеологического критериального комплекса, формального критериального комплекса, практического критериального комплекса, психологического критериального комплекса. Формальный критериальный комплекс занимает особое место в оценке современной российской правовой государственности, как наиболее достижимый на практике путем целенаправленного государственного воздействия и принятия мер по совершенствованию законодательства. Стратегической идеологической основой реформирования законодательства следует считать концепцию консультативной демократии как способа обеспечения широкого участия населения в процессах построения правовой государственности. Необходимо, прежде всего, обеспечить законодательные предпосылки для более широкого использования института референдума в российской государственно-правовой практике. Также одной из мер совершенствования законодательства является введение института «гражданского собрания по вопросам избирательной реформы» на местном и региональном уровнях. Методологическую базу исследования представляют фундаментальные положения теории государства и права, сравнительный анализ исследовательских принципов различных школ и течений, метод анализа публикаций, существующих в данном направлении, традиционные методы научного знания (дедуктивный, индуктивный, системный, сравнительный и др.), а также частно-научные методы: исторический, формально-юридический. В статье предлагаются некоторые направления совершенствования российского законодательства и правоприменительной практики, способствующие достижению соответствия современной России формальному критериальному комплексу. Обосновывается целесообразность внесения в Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» изменения, смягчающие условия и требования, необходимые для проведения референдумов. Это позволит более широко использовать еще не востребованный полностью потенциал данной формы консультативной демократии в России. В статье также предлагается принятие федерального закона о введении консультативного института гражданского собрания по вопросам избирательной реформы в Российской Федерации. На основе анализа функционирования системы голосования в Российской Федерации предлагается внедрить положительный зарубежный опыт электронного голосования и практику российских экспериментов в данной сфере в избирательный процесс на общегосударственном уровне.

Ключевые слова: право, государственность, формальный критериальный комплекс, консультативная демократия, референдум, электронное голосование, политико-правовая жизнь, идеология, права и свободы, государственное воздействие.

Review: The subject of the research is a formal criterial complex helping to assess the fulfillment of the concept of law-governed state in Russia. The essential features of a law-governed state form a unity of four criterial complexes: the ideological criterial complex, the formal criterial complex, the practical criterial complex, and the psychological criterial complex. The formal criterial complex is of a special importance for the assessment of a modern Russian law-governed state as the most practically achievable by means of a direct governmental impact and measures aimed at the legislation enhancement. Legislation reforming should be based on the concept of consultative democracy as a means of provision of a wide participation of citizens in the processes of the law-governed state formation. First of all, it is necessary to

provide the premises for a wider use of the institution of referendum in the Russian governmental and legal practice. One of the measures of legislation enhancement is the creation of the institution of civil assemblies dealing with the problems of electoral reform on local and regional levels. The methodology of the research is based on the fundamental provisions of the theory of state and law, the comparative analysis of research principles of different schools and scientific directions, the method of analysis of the existing studies, the traditional methods of scientific cognition (deduction, induction, comparison, the systems method, etc.), and the special scientific methods such as the formal logical and the historical methods. The author offers the ways of Russian legislation and law-enforcement practice enhancement which can further the compliance with the formal criterial complex. The author substantiates the necessity of the Federal Constitutional Law of 28.06.2004 "On the Referendum of the Russian Federation" amending with the regulations, moderating the conditions and requirements for the organization of referendums. It will allow a wider use of a potential of this form of consultative democracy in Russia. The author offers to adopt a federal law on the establishment of a consultative institution of civil assembly dealing with the questions of electoral reform in the Russian Federation. On the base of the analysis of the voting system functioning in Russia the author offers to adopt a positive foreign experience of electronic voting and the practice of Russian experiments in this sphere in electoral process on the state level.

Keywords: law, statehood, formal criterial complex, consultative democracy, referendum, electronic voting, political and legal life, ideology, rights and freedoms, governmental impact.

Исследование объективных закономерностей становления правовой государственности в России как феномена современной политико-правовой жизни приводит к выводу о том, что внутренние, сущностные признаки правового государства представляют собой единство четырех критериальных комплексов: идеологического критериального комплекса (ключевое место принципа верховенства права в государственной идеологии), формального критериального комплекса (наличие развитого законодательства, закрепляющего широкий спектр прав и свобод человека и гражданина), практического критериального комплекса (реальное исполнение законодательства и обеспечение прав и свобод эффективными гарантиями практической реализации), психологического критериального комплекса (высокий уровень правосознания в обществе, широкая поддержка принципа правового государства населением).

Формальный критериальный комплекс занимает особое место в оценке современной российской правовой государственности. Он в наибольшей степени по сравнению с остальными достижим на практике путем целенаправленного государственного воздействия и принятия мер по совершенствованию законодательства (в отличие, например, от психологического критериального комплекса, достижение которого – во многом объективный исторический процесс, складывающийся стихийно при минимальных возможностях государственного вмешательства в формирование общественной психологии).

Предлагаем некоторые направления совершенствования российского законодательства, реализация которых может способствовать дальней-

шему продвижению России по пути построения правовой государственности.

Стратегической идеологической основой реформирования законодательства следует считать **концепцию консультативной демократии** как способа обеспечения широкого участия населения в процессах построения правовой государственности.

В правовой литературе предлагается определять консультативную демократию как «политико-правовые механизмы взаимного сотрудничества населения и органов власти в целях формирования и реализации на основе взаимных дискуссий компромиссных публично-властных решений, которые имеют большее значение как инструмент формирования гражданского общества» [1].

С целью совершенствования российского законодательства согласно концепции консультативной демократии в России предлагаем, прежде всего, обеспечить законодательные предпосылки для более широкого использования института референдума в российской государственно-правовой практике. В деле построения правовой государственности институт референдума играет роль своего рода «школы гражданской ответственности», поскольку обеспечивает более широкое участие населения в принятии стратегически важных государственных решений, способствует воспитанию высокой правовой культуры и гражданской ответственности. Не случайно современные авторы отмечают, что широкое распространение референдумы получили именно в XX в., что было обусловлено «ростом правовой и политической культуры, гражданской зрелости населения, демократизацией политических режимов, наличием технических возможностей (связь, средства массо-

вой информации) для проведения подобных мероприятий» [2].

В правовой литературе приводятся следующие данные о распространении практики референдумов в мире: «к настоящему времени практически все европейские страны прошли через процедуру проведения референдумов в той или иной форме. Последняя страна, где впервые был проведен референдум, – Нидерланды (2005 год). Существует некий показатель интенсивности проведения референдумов. В 1980-х средний показатель референдумов, проведенных в каждой европейской стране, составлял 0,18 в год. В 1990-х это число увеличилось до 0,39 референдума в год. Сейчас этот показатель составляет 0,27, но очевидно, что проявилась явная тенденция, что референдумы стали более популярными» [3].

Однако референдумная практика в России в настоящее время не может похвастаться богатой историей. На общегосударственном уровне было проведено всего несколько референдумов, которые приходятся на начальный этап становления новой российской государственности в 90-х гг. XX века. Из них наиболее значимым можно считать референдум (всенародное голосование) по поводу принятия Конституции Российской Федерации, проведенный 12 декабря 1993 года.

Более обширна практика проведения местных референдумов. Оценивая применение законодательства о местном референдуме, А.Е. Помазанский отмечает: «Потенциал данной формы прямой демократии в целом используется пока недостаточно. Количество местных референдумов начиная с 2004 г. составляет порядка 100 референдумов в год. Безусловно, по сравнению с ситуацией, складывавшейся до 2003 г., когда случаи проведения местных референдумов были единичными, наличие движения вперед, однако в целом нельзя считать складывающуюся ситуацию благополучной. В частности, по-прежнему остается дискуссионным в науке и практике вопрос о возможности использования местного референдума при определении структуры органов местного самоуправления и при утверждении проекта устава муниципального образования» [4].

Учитывая изложенное, полагаем, что в Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» [5] необходимо внести изменения, смягчающие условия и требования, необходимые для проведения референдумов. Это позволит более широко использовать еще не востребованный полностью

потенциал данной формы консультативной демократии в России.

В качестве еще одной меры совершенствования законодательства, обеспечивающей проведение в жизнь концепции консультативной демократии и повышение уровня соответствия России формальному критериальному комплексу правовой государственности, предлагаем введение института «гражданского собрания по вопросам избирательной реформы» на местном и региональном уровнях.

Впервые в мировой практике эксперимент по созданию специального органа, основной целью деятельности которого является выработка рекомендаций по усовершенствованию избирательной системы – гражданского собрания по вопросам избирательной реформы, был проведен в 2004 г. в провинции Британская Колумбия. Собрание состояло из 160 человек: 80 мужчин и 80 женщин. При этом два места было зарезервировано для представителей коренных народов, а остальные члены избирались от 79 избирательных округов провинции. Поводом для формирования данного учреждения послужило признание правительством провинции порочности используемой на тот момент мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства. Ее погрешности проявлялись в искажении реальных показателей соотношения количества поданных избирателями голосов и числом избранных депутатов легислатуры провинции. Гражданское собрание по вопросам избирательной реформы должно было изучить различные виды избирательных систем и предложить наиболее подходящий вариант для провинции. Если собрание придет к выводу о необходимости корректировки или пересмотра действующей избирательной системы, то правительство обязуется представить сформулированные собранием предложения на референдум, а затем утвердить его результаты законом [1].

Предлагаем подобный институт ввести в российскую систему демократических институтов. Для этого может быть принят **Федеральный закон о введении консультативного института гражданского собрания по вопросам избирательной реформы в Российской Федерации**. Конкретные формы такого консультативного участия в построении правовой государственности могут быть определены законами субъектов Российской Федерации. Например, возможно возложение данных функций на общественные палаты, создаваемые в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Тенденции современного государственного и общественного развития трудно объективно оценить без учета уровня развития информационных технологий и того беспрецедентно важного места, которое они заняли в жизни современного человека.

В связи с этим, полагаем, ресурс современных информационных технологий необходимо использовать для более активного привлечения населения к решению государственно значимых вопросов, повышения уровня гражданской активности населения, особенно молодежи. В частности, предлагаем более активно проводить в жизнь концепцию электронного голосования с использованием современных информационных технологий.

В.А. Хлопов приводит следующие сведения: «В Соединенных Штатах Америки во время президентских выборов в 2000 г. многие избирательные участки отказались от голосования бумажными бюллетенями, решив использовать технические средства: рычажные аппараты (старое средство для голосования, когда избиратели крутят рычаг около фамилии кандидата), перфокарточные машины (рядом с фамилиями кандидатов на специальных картах пробиваются отверстия), а на «зажигочных» избирательных участках вводились электронные методы голосования. ...В 2002 г. в США был принят Закон «Помоги проголосовать Америке» (Help America Vote Act, HAVA), обязавший избирательные комиссии создать и пополнять электронные централизованные базы избирателей (ранее делать это было не обязательно). Власти приняли решение устранить неравенство на уровне избирательных участков в разных регионах Америки. Федеральное правительство постановило выделить отдельным штатам бюджет на замену устаревших рычажных и перфокарточных аппаратов, а заодно создать комиссию, контролирующую процесс модернизации процесса выборов. В последующие годы электронные системы голосования продолжали захватывать континент, а традиционные устаревшие методы – постепенно уходили в прошлое. По данным компании Election Data Services, уже в 2006 г. примерно 66 миллионов избирателей (т.е. 38%) могли при желании воспользоваться на выборах системами электронного голосования» [6].

В Российской Федерации также был принят ряд действенных законодательных мер, направленных на внедрение элементов электронного голосования на выборах различных уровней. В частности, был принят комплекс нормативных правовых актов, обеспечивающих внедрение со-

временных информационных технологий в избирательный процесс России: Постановление ЦИК России от 07.09.2011 № 31/276-6 «О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации» [7], Постановление ЦИК России от 02.02.2012 № 94/759-6 «О некоторых особенностях использования комплексов для электронного голосования на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, при проведении выборов Президента Российской Федерации» [8], Постановление ЦИК России от 06.03.2013 № 165/1212-6 «О порядке использования при голосовании на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдумах технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней и комплексов для электронного голосования» [9], Постановление ЦИК России от 22.01.2014 № 213/1399-6 «О Порядке установления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума на основании протоколов об итогах голосования, составленных в электронном виде с использованием автоматизированных рабочих мест участковых избирательных комиссий» [10] и др.

Как отмечают исследователи, «Российская практика внедрения современных систем голосования за последние несколько лет сделала большой шаг вперед, хотя все текущие «электронные выборы» были чисто экспериментальными. В октябре 2008 г. был проведен первый эксперимент: голосование через Интернет протестировали во время выборов в местные органы власти в городе Новомосковске Тульской области. Задачей эксперимента являлось прежде всего изучение отношения избирателей к новым формам голосования. Выяснилось, что новинки российским избирателям по нраву: в проводимом параллельно с обычными «бумажными» выборами опросе поучаствовали 61,8% избирателей из числа тех, кто пришел на «экспериментальные» участки. При этом явка избирателей на участки, где проводилось тестирование, была больше, чем на все остальные, в среднем примерно на 10%. Социологические опросы, проведенные Центральной избирательной комиссией (ЦИК РФ) до эксперимента, показали, что в будущее электронных выборов верят примерно 60% опрошенных. После проведения тестирования показатели изменились: в поддержку голосования через Интернет высказался уже 71% респондентов» [11].

Таким образом, необходимо сделать следующий шаг и более активно внедрить положительный зарубежный опыт электронного голосования и практику российских экспериментов в данной сфере в избирательный процесс на общегосударственном уровне.

Вместе с тем, необходимо избегать и излишне поспешной и необдуманной рецепции зарубежных демократических институтов и практики их функционирования. Например, в современной российской правовой литературе были высказаны предложения по введению в России американского института лоббизма. В частности, по мнению А.В. Жирнова, «Лоббизм является одним из ведущих институтов демократии рыночного типа. Важнейшая особенность данной демократии, без которой она не может существовать, – открытость, гибкость, высокий динамизм институтов власти. Важным фактом является открытость не только общего, глобального порядка, когда в ходе выборов представители различных частных интересов могут состязаться за право принять участие в формировании институтов власти, но и оперативного уровня, когда в повседневной работе эти представители получают возможность

оказывать воздействие на процесс принятия решений, в том числе в сфере законодательства. Данную возможность и призван обеспечивать институт лоббизма» [12].

Полагаем, что необдуманное внедрение в России институтов и концепций, не соответствующих национальным правовым традициям и национальной правовой идеологии, способно оказать деструктивное воздействие и отрицательно сказаться на процессах утверждения правовой государственности.

На протяжении многих веков исторического развития российское государство накопило значительный опыт функционирования демократических институтов и становления правовой государственности. Полагаем, что исследование отечественных исторических традиций в данной сфере (например, дореволюционных традиций земского самоуправления, советских традиций установления государственных гарантий социальных и культурных прав и свобод человека и гражданина) может дать не меньший материал для внедрения в современную практику построения правового государства в России, чем копирование зарубежных образцов.

Библиография:

1. Ирхин И.В. Институт консультативной демократии как инструмент формирования гражданского общества (опыт провинций Канады) // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 2. С. 41-44.
2. Трыканова С.А. Организационно-правовые основы проведения местного референдума как института непосредственной демократии: теория и практика // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. С. 23-26.
3. Референдум как институт непосредственной демократии (Редакционный материал) // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 6.
4. Помазанский А.Е. Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 13-24.
5. «Российская газета», № 137-д, 30.06.2004.
6. Холопов В.А. Модернизация механизмов реализации институтов непосредственной демократии: анализ зарубежного и российского опыта проведения электронного голосования // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 64-67.
7. «Вестник ЦИК России», № 13, 2011.
8. «Вестник ЦИК России», № 2, 2012.
9. «Вестник ЦИК России», № 3, 2013.
10. «Вестник ЦИК России», № 2, 2014.
11. Холопов В.А. Модернизация механизмов реализации институтов непосредственной демократии: анализ зарубежного и российского опыта проведения электронного голосования // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 64-67.
12. Жирнов А.В. Институт лоббизма и перспективы его правового регулирования в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 14-17.

References (transliterated):

1. Irkhin I.V. Institut konsul'tativnoi demokratii kak instrument formirovaniya grazhdanskogo obshchestva (opyt provintsii Kanady) // Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom. 2013. № 2. S. 41-44.

2. Trykanova S.A. Organizatsionno-pravovye osnovy provedeniya mestnogo referendumo kak instituta neposredstvennoi demokratii: teoriya i praktika // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2011. № 7. S. 23-26.
3. Referendum kak institut neposredstvennoi demokratii (Redaktsionnyi material) // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2007. № 6.
4. Pomazanskii A.E. Rol' institutov pryamoi demokratii v obespechenii kontrolya naseleniya za deyatel'nost'yu organov mestnogo samoupravleniya // Zhurnal rossiiskogo prava. 2013. № 8. S. 13-24.
5. «Rossiiskaya gazeta», № 137-d, 30.06.2004.
6. Kholopov V.A. Modernizatsiya mekhanizmov realizatsii institutov neposredstvennoi demokratii: analiz zarubezhnogo i rossiiskogo opyta provedeniya elektronnoho golosovaniya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2011. № 9. S. 64-67.
7. «Vestnik TsIK Rossii», № 13, 2011.
8. «Vestnik TsIK Rossii», № 2, 2012.
9. «Vestnik TsIK Rossii», № 3, 2013.
10. «Vestnik TsIK Rossii», № 2, 2014.
11. Kholopov V.A. Modernizatsiya mekhanizmov realizatsii institutov neposredstvennoi demokratii: analiz zarubezhnogo i rossiiskogo opyta provedeniya elektronnoho golosovaniya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2011. № 9. S. 64-67.
12. Zhirnov A.V. Institut lobbizma i perspektivy ego pravovogo regulirovaniya v Rossii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2010. № 7. S. 14-17.