

ОТДЕЛЬНЫЕ ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ИНСТИТУТ ЖРЕБИЯ

Горькова Ю.А.

Филиал ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет» в г. Великом Новгороде, Россия (173025, Великий Новгород, ул. Кочетова, д.29, корп. 3), e-mail: spbseu-novgorod@mail.ru

Отсутствие универсального механизма построения государственного аппарата актуализирует проблему поиска различных путей формирования публичной власти. Наряду с исторически сложившимися и юридически оформившимися типами выборов и избирательных кампаний, обществом ведётся поиск альтернативных форм построения публичной власти, например, применения жребия на этапе подведения итогов голосования и избрания на должность. В статье представлена эволюция института жребия в историко-правовом контексте. В результате исследования подтверждена дуалистическая природа жребия, зафиксирован повышенный интерес общества к этому публично-правовому институту, указаны возможности и риски его применения в современных условиях. Выявлено, что использование института избрания жребием должно осуществляться на основе прагматизма, применение жребия на этапе подведения итогов голосования уместно только на уровне выборов депутатов представительных органов власти, для практической реализации процедура жеребьёвки требует обязательного создания гомогенной группы кандидатов и изменения федерального законодательства.

Ключевые слова: публичная власть, выборы, избирательная кампания, институт жребия, гомогенная среда.

PARTICULAR HISTORICAL LEGAL ASPECTS OF FORMING PUBLIC AUTHORITY: INSTITUTE LOT

Gorkova Y.A.

Branch of St Petersburg State Economic Universiti in Velikiy Novgorod (3, 29, Kochetov Street, Velikiy Novgorod, 173025), e-mail: spbseu-novgorod@mail.ru

This article notes that lack of universal arrangement of state construction makes actual the problem of searching different ways of forming public power. The society is trying to find alternative forms of construction of public authority together with historically built and legal formed types of elections and election campaigns. For example, the society tries to use lots at summarizing the results of voting and election on a post. This article is devoted to the evolution of institute lot in historical legal context. It was proved in scientific research the dualistic nature of lot; it was fixed the increased interest of our society to this publicly legal institute; there were pointed the opportunities and risks of using lot in modern life. It was revealed that using the opportunity of elections by means of lot should be realized on the base of pragmatism; using lot at the summarizing of voting is suitable for the level of choosing deputies of representative body of power. For practical realization the procedure of casting lots requires the obliging creation of homogeneous group of candidates and changing federal legislation.

Keywords: public authority, elections, election campaign, institute lot, homogeneous environment.

Обращение к теме формирования власти, места и роли выборности и представительства в политической жизни общества и государства происходит с неизменной регулярностью. Причиной является отсутствие универсального механизма построения государственного аппарата, оптимального для всех стран и исторических эпох. Современность не является исключением – вопросы действенности механизмов демократии, совершенствования избирательных систем и избирательного процесса в направлении объективизации и легитимизации выборов, стали предметом активного обсуждения не только политической элиты, но и абсолютного большинства российского электората и потенциальных избирателей. Как справедливо отметила И.В. Миннекес, «характерные черты выборов определяются не только территориальными границами, но и временными

факторами. На каждом этапе развития общества выборы, коль скоро они применяются в практике государственной жизни, имеют особые черты, которые диктуются, с одной стороны, внутри- и внешнеполитическими, экономическими и социальными характеристиками текущего этапа, а с другой – обычаями, традициями и правом предшествующих эпох» [13]. Актуальность комплексного подхода рассмотрения проблемы выборов ориентирует общество на исследование вопроса как в перспективном, так и ретроспективном аспектах. Именно поэтому обращение сегодня к историческому опыту в целом и условным аналогиям в исследовании отдельных аспектов института выборов представляет собой перспективное направление междисциплинарных исследований, позволяющих объективно оценивать развитие государственно-правовых явлений в обществе.

В отечественной науке отдельные направления исследуемого вопроса разработаны Ю.А. Веденевым, А.А. Вешняковым, В.В. Игнатенко, С.Д. Князевым, В.И. Лысенко, С.И.Малышевым, И.В. Миннекес, В.Д. Переваловым, Б.А. Стародубским, А.А. Юговым. Однако следует обратить внимание на некоторые аспекты проблемы, которым пока не уделено достаточного внимания в научных трудах. А именно: практически отсутствуют исследования альтернативных способов формирования публичной власти в развитии и сравнении, что не позволяет воссоздать общую картину развития, выявить тенденции и возможности эволюции института публичной власти; размыт и требует уточнения вопрос об институте жребия в процессе формирования органов власти и избрания в должности.

Данные правовые и историографические пробелы определяют цель исследования – ретроспективный анализ отдельных аспектов формирования публичной власти и их правовая оценка на примере института жребия. К методам, позволяющим достичь поставленной цели, можно отнести: анализ источников и литературы по проблеме исследования, систематизацию, классификацию и сравнительный анализ. По методологическим основам данная работа является историко-правовым исследованием, соответствующим предметной области истории государства и права.

В результате историко-правового исследования особенностей выборов в различных образованиях России (Древнерусского государства, Российского централизованного государства, СССР, РФ) выявлено, что всё многообразие избирательных кампаний, когда-либо проводимых в отдельных территориях, и в России в целом, логично объединяются в четыре группы со специфической историко-правовой характеристикой:

– выборы по мажоритарной системе с установлением победителя через абсолютное большинство (голосование в два тура); по этой системе избирались основные выборные должности СССР, избирается президент РФ, мэры ряда городов и др.;

– выборы по мажоритарной системе с установлением победителя через относительное большинство (голосование в один тур); эта система распространялась на большинство исторических процедур – избрание на княжение, городского головы и др., сегодня – на выборы депутатов всех уровней по одномандатным округам и др.;

– выборы по многомандатным округам; эта система использовалась при выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР, депутатов Московской городской Думы и др.;

– выборы по пропорциональной системе партийных списков; избрание части депутатов Государственной Думы, части депутатов Думы Великого Новгорода и др.

Таким образом, при всем разнообразии параметров, методологическая основа выборов является единой и вне зависимости от исторического момента включает в себя совокупность принципов и способов организации избирательного процесса и построение практической деятельности по реализации выборных начал населения. На ранних этапах становления новгородского представительства, впоследствии распространившегося на всё российское государство, методологическая основа представлена синтезом традиций, стихийных социальных явлений, религиозно-этических ограничителей, которые с течением времени эволюционируют в нормы «семейного» и традиционного права и позднее приобретают официальную нормативно-правовую регламентацию.

Все избирательные кампании различаются по таким параметрам, как уровень, масштаб и тип. Уровень кампании определяется территорией, на которой проводятся выборы. В этом плане можно говорить ретроспективно о призвании князя, Земском Соборе, избрании Городового магистрата и т.д., сегодня – о выборах федерального уровня, уровня региона, района, города, округа и т.д. Масштаб кампании характеризуется количеством избирателей, принимающих участие в голосовании. И здесь пройден длительный путь от дарованного и сословного права к закреплению избирательных цензов (половому, имущественному, осёдлости и т.д.) и последующему всеобщему избирательному праву. Тип кампании определяется порядком установления результатов выборов. Этот параметр наиболее интересен, потому что представлен широчайшим выбором методов, включающих и подсчёт шаров, и избрание «криком», и использование современных систем типа «ГАС-выборы». Очень любопытным является жребий, и этому феномену избирательного процесса следует уделить особое внимание в силу его исторической и территориальной распространённости, дуалистической природы (альтернатива выборам – институт демократии) и периодически возрастающей популярности.

В системе публичного права институт жребия – совокупность правовых норм, регулирующих принятие определенных публично-властных решений посредством случайного выбора условного знака [15].

Жребий как институт формирования власти регулирует два вида отношений: замещение публичных должностей путем избрания жребием (под публичными должностями в данном случае подразумеваются должности, учрежденные для достижения общественных целей и выполнения публичных, а не частных задач); формирование состава органов публичной власти путем избрания жребием (под органами власти подразумеваются органы публичной власти разного уровня, образуемые для выполнения общественных функций в рамках определенной политической единицы – полиса, города-коммуны, национального государства, субъекта федеративного государства, муниципалитета, административной единицы и др.), – и имеет глубокие исторические корни.

И замещение публичных должностей жребием, и формирование состава органов публичной власти путем избрания жребием – практика, известная с древности многим народам мира. Так, в работах Аристотеля, Геродота, Флавия, Тацита, Анн-Мари Бюттена, Никколо Макиавелли, Зеева Дашевского, Ф.С. Сопрунова, Э.Д. Фролова, В.Н. Руденко описаны случаи применения жребия в Древних Афинах и других древнегреческих образованиях (Сиракузы, Тарент, Гирея) и соседних с Грецией государствах (Персии), в Древнем Риме и у покорённых им народов (Иудея), в городах-коммунах средневековой Италии, в странах Европы Нового времени (Франция, Бельгия, Австро-Венгрия, Италия, Швейцария, Голландия, Люксембург и др.) и США, в современных Италии, Швеции, Румынии, Японии при замещении светских и религиозных должностей и формировании коллегиальных органов власти.

Отечественный опыт применения жребия напрямую связан с Новгородом и представлен как в работах нерелигиозных авторов, таких как В.Ф.Андреев, С.В.Богданов, так и историков РПЦ протоиерея Андрея Кураева, протоиерея Вячеслава Тулупова и др.

В истории Древней Руси известны случаи избрания жребием новгородского владыки – архиепископа, являвшегося не только лицом духовного звания, но и высшим должностным лицом государства, олицетворением всей государственной власти. В 1193 г. жребием был избран владыка Мантурий. С 1359 г. избрание владык по жребию, «бывшее иногда до монголов», возобновилось. Вплоть до конца XV столетия избрание жребием являлось неотъемлемой частью новгородского права. В ходе присоединения Новгорода к Русскому государству с традицией избрания жребием вынужден был считаться Иван III, упразднивший новгородское вече. Его выдвиженец архиепископ Сергей в 1483 г. был избран жребием. И только после сложения в 1484 г. архиепископского сана Сергием Иван III отказался от

жеребьевки и стал назначать новгородских владык [14].

Практика избрания жребием была свойственна и Русскому централизованному государству. Известно, что в XVI–XVII столетиях жребий использовался для избрания высшего духовенства. После покорения Казани Иваном Грозным 3 февраля 1555 г. жребием был избран первый архиепископ Казанский Гурий [16]. При царе Алексее Михайловиче 20 марта 1642 г. в Москве путем жеребьевки был избран патриарх Иосиф. При избрании патриарха жеребьевка применялась и в 1652 г. [12].

Начиная с Нового времени институт замещения публичных должностей с помощью жребия в законодательстве России встречается все реже и вытесняется институтом выборов и другими публично-правовыми институтами (назначение, кооптация, наследование и др.). Избрание жребием на должность сохраняется главным образом в церковном праве. В частности, в русской православной церкви в начале XX столетия жребий использовался для избрания патриарха. 5 ноября 1917 г. путем жеребьевки был избран патриарх Тихон. Обычай избрания жребием церковных иерархов сохранился в настоящее время в Русской православной церкви – за рубежом: жребием избирается митрополит Восточно-Американский и Нью-Йоркский [15].

Институт жребия как дополнение к выборам в России известен со второй половины XIX века. В конце XIX – начале XX столетия указанный порядок применялся при разрешении коллизий, возникавших при проведении выборов гласных городских дум, при избрании выборщиков в городские избирательные собрания, осуществляющие выборы депутатов Государственной Думы. Как дополнительный к выборам институт жребия был предусмотрен и Положением о выборах в Учредительное собрание. Закрепленная в нем норма определяла порядок принятия окончательного решения в случае равенства голосов, поданных не за отдельных кандидатов, а за партийные списки: в том случае, если при распределении мест в Учредительное собрание последнее место придется на два или несколько списков, за которые подано одинаковое количество голосов, вопрос должен был решаться жребием [9].

Формирование состава органов власти и управления путем избрания жребием в России получает распространение в XIX – начале XX в. Так же, как и в европейских странах, жребий применяется при формировании судов присяжных. В ходе столыпинских реформ в России избрание жребием было предусмотрено при формировании состава уездных землеустроительных комиссий. Согласно законодательству, наряду с другими членами создаваемых комиссий жребием избирались три представителя от крестьян. После февраля 1917 г., при Временном правительстве избрание жребием применялось при формировании полковых судов. Согласно приказу № 233 от 21 апреля 1917 года по Военному ведомству

собрания выборщиков избирали из своей среды голосованием или по жребию шесть полковых судей – трех из числа офицеров и трех из числа солдат [5].

Формирование состава органов власти и управления путем избрания жребием известно и современному конституционному законодательству Российской Федерации, например, избрание жребием присяжных заседателей, участвующих в судебном заседании или состава палат Конституционного суда Российской Федерации [1, ст. 326].

Практика реализации института жребия выработала различные его виды, отличающиеся по своей юридической конструкции. Выделение различных видов института жребия возможно по разным основаниям – обязательность реализации (обязательный, осуществляемый автоматически и предусмотренный законодательством, и факультативный, используемый по чьей-либо инициативе), применимость (универсальный, распространённый на весь круг однородных должностей, и партикулярный, реализуемый в отношении части однородных должностей), значимость (основной, формирующий состав органа власти или должность, и вспомогательный, используемый для разрешения коллизии), способ реализации (простой, предполагающий замещение должности или формирование органа власти непосредственно из кандидатов, и многостепенный, предусматривающий избрание высшего уровня должностей из ранее избранного состава должностных лиц).

Анализ действующего федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, а также практики работы избирательных комиссий субъектов федерации позволил сделать вывод, что жребий на этапе подведения итогов голосования может применяться (предусмотрен в 11 регионах, применялся в 6) только на уровне выборов депутатов представительных органов власти.

Избрание на должность законодательством не предусмотрено и с точки зрения рисков нецелесообразно. Однако именно избрание на должность сегодня становится популярной идеей в среде избирателей тех регионов, где граждане лишены возможности избирать глав муниципальных образований. Так, изменение областного законодательства Новгородской области в части назначения городского управляющего (сити-менеджера) конкурсной комиссией и отмены прямых выборов мэра обусловило повышение интереса к избранию сити-менеджера жребием [3]. Общественное мнение наделяет институт жребия высокой степенью справедливости и объективности – согласно многочисленным междисциплинарным исследованиям уровень доверия к процедуре жребия и результатам жеребьёвки характеризуется постоянством и не выходит за пределы 65–85 % в различных сферах жизнедеятельности человека и общества, включая социально-политические настроения. Проведённый в рамках данного исследования опрос двух категорий

респондентов (рядовых избирателей Великого Новгорода и членов избирательных комиссий субъектов РФ) позволил сформулировать несколько принципиальных положений.

Профессиональное сообщество в лице представителей избирательных комиссий субъектов РФ (ответы на запрос дали 32 субъекта из 85) абсолютным большинством отрицает возможность избрания на должность в условиях современной политико-правовой базы, но 9 % допускают гипотетическую возможность данной процедуры. Обращает на себя внимание, что одна избирательная комиссия одного субъекта РФ сослалась на факт обращения в Конституционный суд РФ, который не вынес вердикта по делу о соответствии (несоответствии) избрания жребием на должность федеральному законодательству.

Ситуация в среде рядовых избирателей существенно отлична от ситуации в профессиональном сообществе. Несмотря на многовековую историю института жребия, отношение к нему у простых людей изменилось не радикально, по-прежнему жребий весьма популярен среди граждан (87 %). При этом иррациональные доводы в его пользу (типа «жребий – это справедливо, потому что это судьба, а судьбу не обманешь») сильны и доминируют над рациональными. 1 % избирателей не определился однозначно, но респонденты отметили, что склоняются к жребию, если из числа претендентов на должность будут исключены депутаты, прошедшие в Думу по партийным спискам. Меньшинство из опрошенных (12 % человек «за назначение») приводят рациональные доводы, связанные с невозможностью абсолютного большинства жителей определить реальный уровень профессионализма кандидатов, с персональной ответственностью назначенного главы, с низкой явкой на муниципальных выборах. Следует обратить внимание, что ни один из опрошенных не выказал доверия к новелле избирательного законодательства Новгородской области в части избрания на должность конкурсной комиссией.

В качестве вывода по проблеме жребия как института формирования публичной власти могут быть сформулированы следующие тезисы: повышение интереса избирателей к жребию является тревожным сигналом осознания электоратом опасности изменения направления общественного развития с демократического представительского на авторитарное; в региональное законодательство институт жребия может быть введён на этапе подведения итогов при формировании органов власти без изменения федерального законодательства вместо «правила времени»; введение института жребия в избирательный процесс Великого Новгорода (иного образования) для замещения публичных должностей найдёт общественную поддержку, позволит повысить доверие к власти, но требует учёта множественных рисков легитимности процедуры результатов.

Таким образом, следует признать, что только выборы позволяют наиболее эффективно осуществлять базовые принципы политического участия, соблюдения прав и

свобод граждан, разделения властей, гражданского общества и правового государства. Институт жребия позволяет в сочетании с другими институтами права обеспечить принятие кадровых решений, в том числе о замещении публичных должностей, но применим в трудноразрешимой рациональными способами ситуации, и прибегать к нему следует, когда возможности реализации иных институтов исчерпаны. В этом плане представляются обоснованными нормы законодательства, по которым публично-властное решение должно приниматься жребием в последнюю очередь.

Список литературы

1. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 06 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации».
3. Областной закон Новгородской области от 02.12.2014 N 674-ОЗ «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Новгородской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Новгородской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Новгородской области», режим доступа – <http://duma.niас.ru>.
4. Босова Е.Н. Избирательное законодательство: проблемы систематизации: дис. ... канд. юрид. наук. – Уфа, 2005. – 192 с.
5. Горшкова М.А. Сравнительный анализ избирательного права Российской Федерации и Великобритании: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 208 с.
6. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX в. /авт. и сост. Ю.А.Веденеев, И.В.Зайцев, В.В.Луговой. – М.: Норма, 2001. – 542 с.
7. Клеандров М.И. Статус арбитражных, народных, присяжных заседателей. – М.: АПУ при ИГиП ПАН, 2000. – 106 с.
8. Конституции зарубежных государств: учебное пособие / сост. проф. В.В. Маклаков. 8-е изд., перераб. и доп. – М.: Информатик Медиа, 2012. – 551с.
9. Костомаров Н.И. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей. – М.: Эксмо, 2007. – 1069 с.
10. Минникес И.В. Выборы в истории русского государства IX–XVII вв.: дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 2004. – 502 с.
11. Митрополит Макарий, История русской церкви. Т. 3. Отд. 1. Глава 5 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // http://www.rus-sky.com/church_his/mak5505.htm

12. Руденко В.Н. Избрание по жребию церковных иерархов // Вопросы истории. – 2008. – № 4. – С. 132-140.
13. Христианство. Энциклопедический словарь. – М.: Большая Российская Энциклопедия, 1993. – 2314 с.

Рецензенты:

Митина С.И., д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой юридического факультета НовГУ им. Ярослава Мудрого, г. Великий Новгород;

Синькевич Н.А., д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой юридического факультета НовГУ им. Ярослава Мудрого, г. Великий Новгород.