

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

УДК 323.3

ЛЕГИТИМИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ЭЛИТ И МОДЕРНИЗАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

**Юсов
Сергей Владимирович**

кандидат юридических наук, профессор
кафедры конституционного
и муниципального права,
Южно-Российский институт управления –
филиал Российской академии народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ
(344002, Россия, г. Ростов-на-Дону,
ул. Пушкинская, 70)
E-mail: ikrosms@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена анализу процессов трансформации избирательной системы и их взаимосвязи с изменением механизма легитимизации политических элит. Предлагаются к рассмотрению новейшие подходы к функционированию избирательной системы в соответствии с реалиями развития российского общества.

Ключевые слова: *легитимность, политические элиты, активное избирательное право, пассивное избирательное право, политическая партия, избирательная система.*

На современном этапе развития Российского государства актуализировалась проблема переоценки роли субъектов федерации в обеспечении политической стабильности государства. Процесс легитимизации политических элит, их качественный состав и характеристики находятся в корреляционной связи с перманентными трансформациями политической системы.

Важнейшей особенностью Российского государства всегда являлся характер изменений механизма рекрутирования и легитимизации политических элит. А именно: изменение этого механизма в условиях России традиционно происходит через трансформацию избирательной системы в широком смысле толкования этого термина. Практический анализ истории Российского государства показывает, что чаще всего смена этого механизма обусловлена либо протестными настроениями среди политических акторов, либо в условиях относительно стабильной общественно-политической ситуации стремлением консолидировать политические элиты, усилить вертикализацию власти. Что в свою очередь часто влечет перераспределение полномо-

чий в пользу федерального центра за счет элит регионального и местного уровня.

На настоящем этапе в России чрезвычайно высок уровень патриотизма, одновременно вырос и личный рейтинг Президента, что, впрочем, совсем не обязательно приводит к повышению рейтингов других политических институтов как федерального, так и регионального уровней.

Для консолидации политических элит федеральная власть отчасти трансформирует механизмы их формирования, что возможно только через изменения в избирательной системе. Таким образом, очевидно, что эти явления не только взаимопроникающие, но и взаимозависимые.

По нашему мнению, на данном этапе развития Российской государственности существует проблема обеспечения устойчивого, динамичного и безопасного функционирования социального и политического пространства.

Связующим звеном различных социальных институтов являются органы государственной и муниципальной власти. Именно на них ложится вся тяжесть принимаемых мер по регулированию социально-политической обстановки в регионе.

Поскольку важнейшим инструментом рекрутирования, а также легитимизации обновленных политических элит является процесс выборов – система избирательных комиссий имеет к этим процессам самое непосредственное отношение.

С развитием политической системы при институализации элит все большее значение приобретают свободные выборы. В условиях модернизации для современной России характерным каналом рекрутирования и легитимизации элит стал «выборный трамплин» как федерального, так и регионального уровней.

Рекрутирование является одним из наиболее важных механизмов функционирования политической системы, в ходе которого происходит выявление и заполнение политически значимых позиций. Важной сущностной характеристикой рекрутирования является то, что данный процесс обеспечивает преемственность элиты, а также дальнейший отбор и назначения на специфические элитные позиции.

Для того чтобы понять природу термина «легитимизация», следует подробнее остановиться и рассмотреть дефиницию «легитимность». Легитимность (от лат. *legitimus* – согласный с законами, законный, правомерный) – согласие народа с властью, когда он добровольно признаёт за ней право принимать обязательные решения. Чем ниже уровень легитимности, тем чаще власть будет опираться на силовое принуждение [1, с. 123].

Но, с другой стороны, следует отметить, что та или иная степень легитимности оценивается как с позиции формально-юридической, так и в системе ценностей каждого избирателя. И совершенно очевидно, что эти «толкования» легитимности не идентичны, более того, часто они даже разнонаправлены.

В течение 2013 – 2014 гг. можно заметить, как федеральные власти дают явный посыл высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации, а через них и всем группам элит на то, что легитимизация формально-юридической очевидно недостаточно.

Об этом говорил Президент В.В. Путин на встрече с вновь избранными руководителями субъектов Российской Федерации: «...Важна не победа как таковая, не полученные проценты, главное – это доверие граждан к избирательной системе и результатам голосования» [2].

В настоящее время в научной литературе как со стороны философов, социологов, политологов, так и со стороны юристов отмечается повышенный интерес к проблеме модернизации избирательных

систем. И действительно, это явление нельзя рассматривать одномерно, проблема модернизации многопланова, и решение ее – на стыке наук.

Избирательная система как явление государственно-правовой действительности существует в неразрывном единстве социально-политических и юридических характеристик. Она представляет собой совокупность социальных и политических субъектов, осуществляющих целенаправленную деятельность по реализации активного и пассивного избирательного права, организации по подготовке и проведению выборов. А также совокупность следующих элементов: избирательных правоотношений, избирательного процесса, избирательных технологий, избирательной практики, индивидуального и коллективного общественного «избирательного» сознания, правовой и политической культуры.

Необходимость выбора направления модернизации избирательной системы должна быть, прежде всего, обусловлена особенностями общественных отношений. Это направление должно учитывать такие факторы, как созревание системы политических партий, наличие независимых средств массовой информации, достижение определенного уровня правосознания и правовой культуры. По нашему мнению, изменение перечисленных параметров может и должно порождать определенные изменения избирательной системы.

Свободные выборы являются конститутивной частью политического процесса в России. В ходе выборов реализуются главные, гарантированные Конституцией России политические права граждан – право избирать и право быть избранным. Принцип всеобщего избирательного права является основой данных политических прав.

Основной российский закон, признавая нормы международного права, декларативно провозгласил принцип всеобщего избирательного права как основу прав и свобод человека и гражданина. «Право избирать и быть избранными» непосредственно закреплено в ст. 32 Конституции Российской Федерации. Фундаментальные элементы этого права заключены в конституционном положении о том, что Глава государства – Президент РФ избирается гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Конституционные постулаты реализованы посредством рамочного закона - Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Россий-

ской Федерации». Избирательный процесс в стране должен быть обеспечен в строгом соответствии с нормами данного Закона. Каждый элемент избирательного права в вышеназванном Федеральном законе закреплен как отдельный принцип и является инструментом для реализации, прежде всего, конституционного права – активного и пассивного (права граждан избирать и быть избранным).

Конкретизируя конституционное положение, законодатель определяет порядок и условия осуществления рассматриваемых политических прав. Однако на сегодняшний день реализация этих прав сформулирована весьма дифференцированно, основываясь на материально-правовых и процессуальных гарантиях.

На наш взгляд, подошло время, когда требуются новые системообразующие изменения и в реализации активного избирательного права, права, которое дает гражданину возможность принимать социально значимые решения. От этого во многом зависит степень доверия избирателя к системе избирательных комиссий и избирательному процессу в целом. А значит и степень легитимности избранной власти в системе ценностей каждого избирателя и всего социума.

В этом году внесены значительные изменения в сторону укрепления предоставленных Конституцией нашей страны гарантий прав избирателей – 15 апреля Конституционным Судом Российской Федерации принято Постановление №11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [3].

Данным судебным решением пункт 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» признан не соответствующим Конституции в той мере, в которой содержащиеся в нем положения исключают для гражданина, отсутствующего в день голосования по уважительной причине, возможность проголосовать досрочно на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления.

Процедура досрочного голосования, безусловно, существенно расширяет пространство активного избирательного права российского избирателя. Однако реализация этого конституционного права в представленном контексте требует некоего переосмысления. Возможно, необходимо расширить, но и конкретизировать круг лиц, имеющих право голо-

совать досрочно, и, соответственно, основания для предоставления такого права.

В настоящее время в России право досрочного голосования предоставлено только избирателям, имеющим установленные законодателем «уважительные причины». Это – отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей.

Учитывая опыт зарубежных стран, на наш взгляд, необходимо расширить перечень оснований для досрочного голосования и круг избирателей, имеющих возможность реализовать свои конституционные права до дня голосования. Например: для всех военнослужащих; для лиц, временно проживающих за пределами России; для женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком в возрасте до 3 лет.

Полагаем, что в таком контексте институт досрочного голосования может рассматриваться как еще одна дополнительная гарантия реализации принципа всеобщего и равного избирательного права для российского избирателя.

Легитимизация элит характеризуется еще и процентом избирателей, пришедших на избирательный участок. Анализируя процентное соотношение проголосовавших и неактивных избирателей, мы приходим к выводу, что достаточно резкое падение числа пришедших на избирательные участки является не только и не столько следствием политической апатии населения, но и наличием определенных противоречий между существующими правилами регистрации населения и нормативным развитием конституционного принципа всеобщности избирательного права.

Российское законодательство сохраняет много отголосков социалистического представления о «прописке» граждан, и они не соответствуют ни сегодняшней степени мобильности граждан, ни реальности, в которой один человек вовсе не обязательно является владельцем только одной квартиры или дома.

Следует согласиться с позицией К. В. Арановского и С. Д. Князева, которые полагают, что сегодня законодателю необходимо позаботиться о поиске новых, нетрадиционных способов территориальной идентификации избирателей, которые должны быть ориентированы не на факт регистрации гражданина по месту жительства, а на иные юридически значимые обстоятельства [4, с. 51 – 52].

Практика избирательных кампаний выявила серьезные препятствия для реализации активного

избирательного права в нашей стране. При проведенном опросе председателей участковых избирательных комиссий в городах Ростове-на-Дону и Таганроге выявилось, что 15 – 20% избирателей не проживают по месту их регистрации. Если такая тенденция характерна для всей страны, то вышеназванные показатели будут – 15 – 20 миллионов избирателей России.

Если бы речь шла о 2-3%, то можно предположить, что такое положение сложилось в результате проявления правового нигилизма граждан по вопросу своего регистрационного учета. Но масштабность явления – пятая часть электорального корпуса государства – говорит о несовершенстве регулирования вопросов регистрации по месту жительства граждан Российской Федерации, учитывая современную мобильность населения.

Позволим себе сделать еще более смелое заявление о том, что на муниципальных выборах, где осуществляется формирование власти, которая решает исключительно вопросы местного значения, было бы правильным предоставление активного избирательного права каждому гражданину, имеющему на территории муниципального образования квартиру, дом, участок земли либо постоянное место работы.

В Российской Федерации технологические предпосылки на частичное внедрение модели «заявительно-инициативной регистрации» уже есть, но для ее полной регламентации необходимы существенные корректировки и политическая воля. Введение такой модели позволит расширить организационно-правовое пространство для реализации конституционных прав избирателей. Указанное нововведение можно будет рассматривать одновременно и как меру борьбы с правовым нигилизмом, и как повышение доли ответственности самого избирателя. Более того, учитывая всевозрастающую мобильность населения, данная модель позволит гражданам Российской Федерации, не имеющим регистрации по месту жительства, не испытывать затруднения с реализацией активного избирательного права на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления.

Еще одна, приобретающая все более ясные очертания, проблема – количество и качество политических партий в нашем государстве. Несомненно, приход лидеров к политической власти с помощью выборов невозможен без создания специальных структур, объединяющих как последователей, так и конститuentов. Такими структурами, обычно, во

всех выборных демократиях являются политические партии.

Анализируя историю политической системы России за последние 10 лет, видим, что четко прослеживается проблема нормативного регулирования партстроительства. До 1999 г. в России было зарегистрировано более 180 политических партий. По состоянию на июль 2003 года 44 политические партии имели право участвовать в выборах в Госдуму. В 2007 году ряд партий преобразовались, ликвидировались или влились в другие. В результате право на участие в думских выборах осталось лишь у 15 партий [5].

К 2010 году осталось только 7 зарегистрированных партий.

На сегодняшний день в стране зарегистрировано 75 политических партий, из них 69 имеют право участвовать в выборах. Этап либерализации требований для образования и регистрации пройден, и действующие нормы, на наш взгляд, не вполне отвечают интересам партийного строительства России.

Прошедшие в единый день голосования 14 сентября 2014 года выборы показали, что из 63 политических партий, которые приняли участие в выборах, поддержку получили лишь немногие. К примеру, на выборах в законодательные органы насчитывались 14 субъектов, проходной барьер преодолели только 8 партий. Выборы губернаторов в 30 субъектах Российской Федерации также показали, что только одна треть партий смогли участвовать в предвыборной гонке (23 партии) [6]. Это еще раз заставляет задуматься о повышении ответственности политических партий как перед населением, так и перед государством.

Наступает период, когда необходимо рассмотреть возможность более строгой регламентации деятельности политических партий, что, по нашему мнению, в дальнейшем приведет к оптимальным числовым показателям. От того, кто будет представлять интересы общества, и будет зависеть формирование социально-политической повестки дня на следующем этапе партийного строительства уже в ближайшие годы.

Сегодня необходимо дальнейшее развитие содержания принципов организации и деятельности политических партий. Важно установить законодательные параметры конкуренции политических партий. Именно эти параметры, по мнению С.В. Васильевой, имеют особую актуальность для российской общественно-политической системы: «В отличие от конституционной идеи политическо-

го плюрализма политическая конкуренция включает в себе не просто общие посылы, а конкретные правила поведения субъектов, механизмы достижения баланса между общественно-политическими силами. Поэтому политическая конкуренция более технологична» [7, с. 98]. Вместе с тем более правильным видится внесение некоторых изменений в российское законодательство, в сторону более ответственного подхода политических партий к участию в выборах.

Политическая партия вправе принимать участие в выборах, если у нее на территории Российской Федерации есть региональные отделения и структурные подразделения в не менее чем половине субъектов [8]. Полагаем целесообразно законодательно предусмотреть увеличение этого барьера представительства партий - не менее чем в двух третях субъектов Российской Федерации. Еще важнее для функционирования политических партий является эффективность представления ею интересов избирателей, что очевидно конвертируется в число мандатов, приобретаемых ею на выборах различного уровня.

На наш взгляд, следует учитывать не количество «участий» в выборах, а количество эффективных «участий», в которых партия смогла убедить избирателей в том, что их программа действий, идеология и имеющийся в ее рядах кадровый потенциал достойны наибольшей электоральной поддержки.

Законом «О политических партиях» предусмотрена норма, регулирующая вопросы ликвидации партий, не участвующих в выборах в течение 7 лет подряд. Предлагается сократить данные сроки и предусмотреть возможность ликвидации партий в случае, если она в течение 3-х лет подряд не смогла обеспечить избрание своих представителей в органы государственной власти и местного самоуправления страны. Такой подход в большей степени обеспечит устойчивость политической системы нашего государства.

Объективное существование в обществе политической элиты требует выработки эффективных методов отбора, позволяющих их своевременно обновить, представлять широкие слои населения, контролировать и заменять различные элитарные группы.

Полагаем, что решение проблемы обеспечения устойчивого, динамичного и безопасного функционирования социального и политического пространства напрямую зависит от степени легитимизации политических элит и взаимосвязано с процессом модернизации избирательной системы. Эта проблема может быть решена только с помощью совершенствования правового регулирования избирательных процедур.

Литература

1. *Андерхилл Д., Барретт С., Бернелл П., Бернем П.* и др. *Политика. Толковый словарь / Общая редакция: д.э.н. И.М. Осадчей. М.: «ИНФРА-М», Издательство «Весь Мир», 2001.*
2. *Материалы встречи Президента Российской Федерации В.В. Путина с вновь избранными руководителями субъектов Российской Федерации, 17 сентября 2014 года, Москва, Кремль // www.kremlin.ru*
3. *Постановление Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 №11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного собрания Владимирской области». Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 16.04.2014 // Российская газета. 23.04.2014. № 92 (Постановление).*
4. *Арановский К. В., Князев С. Д.* Еще раз об активном избирательном праве российских граждан, не имеющих регистрации по месту жительства // *Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 5.*
5. *Кондрашев А. А.* Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // *Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5.*
6. *Предварительные итоги голосования выборов должностных лиц субъектов РФ 14 сентября 2014 г. Данные ЦИК РФ на 8.30 мск 15 сентября 2014 года // сайт [www/cikrf.ru](http://www.cikrf.ru)*
7. *Васильева С. В.* Злоупотребление политической партией своим доминирующим положением // *Российская Конституция: нормы и жизнь. Труды кафедры конституционного и муниципального права. М., 2011. Вып. 6.*
8. *Федеральный закон «О политических партиях» от 11.07.2001 №-95. Первоначальный текст документа опубликован в: Российская газета. 14.07.2001. N 133; Собрание законодательства РФ. 16.07.2001. N 29. Ст. 2950.*

Yusov Sergey Vladimirovich, Candidate of law, Professor of the department of Criminal law, South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: ikrosms@mail.ru

**LEGITIMIZATION OF POLITICAL ELITES AND THE MODERNIZATION
OF THE ELECTORAL SYSTEM OF RUSSIA****Abstract**

The article analyzes the transformation of the electoral system and its relationship to changes in the mechanism of legitimization of political elites. Proposed for consideration the latest approaches to the functioning of the electoral system in accordance with the realities of Russian society.

Keywords: legitimacy, political elites, active suffrage, passive suffrage, political parties, electoral system.

References

1. *Anderhill D., Barrett S., Bernell P., Bernem P.* i dr. *Politika. Tolkovyy slovar'*. M.: "INFRA-M", Izdatel'stvo "Ves' Mir". Obshchaya redakciya: d.eh.n. Osadchaya I. M., 2001.
2. *Materialy vstrechi Prezidenta Rossijskoj Federacii V.V. Putina s vnov' izbrannymi rukovoditelyami sub"ektov Rossijskoj Federacii*, 17 sentyabrya 2014 goda, Moskva, Kreml', www.kremlin.ru
3. *Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 15.04.2014 № 11-P «Po delu o proverke konstitucionnosti punkta 1 stat'i 65 Federal'nogo zakona «Ob osnovnyh garantiyah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federacii» v svyazi s zaprosom Zakonodatel'nogo Sobraniya Vladimirskoj oblasti»*. Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii <http://www.pravo.gov.ru>, 16.04.2014, «Rossijskaya gazeta», № 92, 23.04.2014 (Postanovlenie).
4. *Aranovskij K.V., Knyazev S. D.* Eshche raz ob aktivnom izbiratel'nom prave rossijskih grazhdan, ne imeyushchih registracii po mestu zhitel'stva // *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie*. 2012. N 5.
5. *Kondrashev A. A.* Osobennosti sovremennoogo formirovaniya politicheskoy sistemy Rossii v kontekste harakteristiki gosudarstvennogo rezhima. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*. 2012. № 5.
6. *Predvaritel'nyj itogi golosovaniya vyborov dolzhnostnyh lic sub"ektov RF 14 sentyabrya 2014 g.* Dannye CIK RF na 8.30 msk 15 sentyabrya 2014 goda. sajt www/cikrf.ru.
7. *Vasil'eva S.V.* Zloupotreblenie politicheskoy partiej svoim dominiruyushchim polozheniem // *Rossijskaya Konstituciya: normy i zhizn'*. Trudy kafedry konstitucionnogo i municipal'nogo prava. Vyp. 6. M., 2011.
8. *Federal'nyj zakon «O politicheskikh partijah» ot 11.07.2001 №95 Pervonachal'nyj tekst dokumenta opublikovan v izdaniyah «Rossijskaya gazeta», N 133, 14.07.2001, «Sobranie zakonodatel'stva RF», 16.07.2001, N 29, st. 2950.*

УДК 342.4

**ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ЦЕНЗУРЫ ПРИ ДОСТУПЕ
К ИНФОРМАЦИИ В СОЦИАЛЬНЫХ СЕТЯХ**

Паламарчук

Сергей Александрович

аспирант кафедры конституционного
и муниципального права,
Южно-Российский институт управления –
филиал Российской академии
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ
(344002, Россия, г. Ростов-на-Дону,
ул. Пушкинская, 70)
E-mail: spalamar@rambler.ru

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы конституционно-правового регулирования цензуры при доступе к информации в глобальной сети Интернет. Рассмотрены типы информации с законодательно ограниченным доступом, в отношении которых цензура допустима. Исследовано взаимное влияние международного и российского законодательства в отношении права человека на доступ к информации.