

Актуальные потребности и возможности развития избирательной системы России в современных условиях

Проблемы защиты российской государственности и национального суверенитета¹ в современных условиях имеют актуальное значение вследствие кардинальных геополитических изменений в мире и во внутренней политике Российского государства². В условиях существенно усложнившейся международной обстановки, агрессивной экспансии США и их союзников проблема суверенитета становится практической проблемой политической, экономической, военной безопасности нашего общества и государства, обуславливающей роль человеческого фактора³.

Избирательная система открывает практическую возможность прихода новых людей к руководству на всех ступенях органов представительной власти и совершенствования формирования органов исполнительной власти. Реальное участие граждан в выборах органов власти, их способность и желание выразить свою волю в значительной мере зависят от возможности выбора ими предпочтительных кандидатов в депутаты, знакомство с их программами, принадлежности к различным партиям. Однако возможность выбора населением «недостойных» кандидатов также не исключена. Это может ослабить позитивную деятельность органов власти. Ослабление органов государства, в свою очередь, ведет к утрате качества управления общественными процессами во всех сферах общественной жизни.

Таким образом, выборные процессы в государственном строительстве – это и новые горизонты развития политической системы, и определенные риски ее стабильности, поскольку за многие годы развития выборных

ДАМАСКИН Олег Валерьевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

¹ Суверенитет (нем. *Souverenitet*) – полная независимость государства от других государств в его внутренних и внешних отношениях, национальный суверенитет – совокупность прав нации (народа) на свободу выбора социального и политического строя, на территориальную целостность, экономическую независимость и т.д. Словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1982.

² Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации». 31 декабря 2015 г. Интернет-портал «Российской газеты».

³ Дамаскин О.В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности. М., 2016.

институтов человечество так и не выработало гарантированный и бесконфликтный способ прихода к власти достойных и ответственных лиц.

Большинство правоведов сходятся во мнении, что идеальной избирательной системы не бывает, выбор той или иной модели избирательной системы во многом определяется политическими факторами и экономическими условиями. Однако принятие любой избирательной системы должно обеспечивать открытость и конкурентный характер выборов, прозрачность подсчета голосов и соответствие результатов выборов реальному волеизъявлению избирателей.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что Российская Федерация является демократическим государством; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст. 1 и ст. 3); что человек, его права и свободы являются высшей ценностью; политика Российской Федерации направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 2; 7). Таким образом, Основной закон закрепляет два основополагающих принципа формирования органов власти: демократичность и обеспечение эффективного управления страной, одновременное воплощение которых является идеальным вариантом. В современных условиях существование такой идеальной модели организации власти требует поиска баланса между реализацией воли народа как системообразующим фактором в процессе формирования системы органов власти и созданием дееспособной системы органов власти, умеющей оперативно и адекватно реагировать на угрозы национальной безопасности, в том числе в сфере выборов.

Мировой тенденцией, оказывающей значительное влияние на положение России и других стран, является нарастание усилий по формированию однополюсного мира, где ведущей державой в создании нового мирового порядка должны стать США, стремящиеся к достижению гегемонии с целью реализации своих интересов. Такая политика неизбежно делит современные государства на центр и зависимую периферию. Утрачиваемый рядом стран суверенитет в связи с вхождением в военные блоки и экономические союзы обостряет геополитические конфликты. Очевидно, что данный фактор в той или иной мере оказывал свое воздействие и на сферу внутренней политики в целом, и на вопросы, связанные с разработкой избирательного законодательства, организации и проведения выборов.

Не абсолютизируя эту зависимость, можно отметить довольно характерную черту: иностранные наблюдатели, посещавшие с многочисленными миссиями российские выборы, вели себя не как гости, а как учителя в «школе демократии». Взросление российской избирательной системы, вежливый, но твердый отказ от роли ведомого и сама постановка вопроса о правомерности разноуровневых стандартов для России и стран западно-европейской демократии в настоящее время нашими зарубежными партнерами воспринимается достаточно болезненно.

События последнего времени, связанные с возвращением Крыма в состав России, с помощью населению на юго-востоке Украины, нанесение превентивных авиационных ударов по базам террористов в Сирии являются подтверждением стремления России к укреплению национального суверенитета, обеспечению национальной и международной безопасности и производят отрезвляющее воздействие на наших оппонентов. Однако внутреннее состояние российского государства вследствие разгосударствления экономики, смены институтов государственной власти и идеологического многообразия характеризуется рядом жизненно важных проблем, требующих неотложного, социально ориентированного решения.

Одно из основных назначений государства – обеспечение реализации жизненно важных интересов граждан, и в первую очередь их достойного и безопасного существования⁴. Решение задачи повышения качества жизни напрямую зависит от органично выстроенной системы власти и ее эффективного функционирования в интересах законопослушного большинства населения на основе легитимации⁵.

Сложившаяся в стране ситуация вынуждает нас искать такой порядок формирования и организации системы власти, который обеспечил бы ее системность и сбалансированность, приход к власти людей, генерирующих действенные программы социального и экономического развития страны и добивающихся проведения их в жизнь в целях укрепления российской государственности как механизма обеспечения жизненно важных интересов законопослушного большинства граждан⁶.

При этом все процессы в государственном строительстве – определенные риски, если отсутствует гарантированный способ (избрание или назначение) прихода к власти достойных лиц. Поэтому необходимо рассматривать легитимность этого процесса в конкретных условиях и на конкретном этапе исторического развития. Это обуславливает потребность противодействия ослаблению федеральной власти центра, ведущему к утрате управляемости общественными процессами, которые на фоне социальной напряженности могут превратиться в хаотические общественные отношения, выгодные, в условиях угроз современной глобализации, для государств-конкурентов и транснациональных криминальных структур.

В современных условиях низкий уровень жизни значительной части населения нашей страны ведет к концентрации усилий людей на их материальном обеспечении и снижению заинтересованности к общегосударственным вопросам, в том числе государственного строительства.

⁴ Конституция Российской Федерации. М., 1993.

⁵ Легитимация (лат. *legitimus* – законный) – признание или подтверждение законности какого-либо права, полномочия. Словарь иностранных слов. М. Русский язык, 1982. С. 274.

⁶ Дамаскин О.В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности. М., 2016.

А низкий уровень правосознания значительной части граждан дает возможность использования выборов для «декоративного» придания формированию органов власти легитимного характера и манипулирования волей избирателей в интересах узкой группы олигархов, национально ориентированных кланов, криминальных структур, что обуславливает потребность адекватного противодействия в правовых рамках избирательного процесса, в интересах его безопасности⁷.

В настоящее время Россия вырабатывает новое самосознание, пытается найти свое место в мире. Это сложный процесс, который ведет к глубоким переменам во внутренней и внешней политике. Он несравним с периодом, когда политической элите страны, тогда еще сплошь либеральной, казалось, что она не нуждается в собственном национальном сознании и мировоззрении, а может положиться на чужой, заимствованный исторический опыт.

Для национальной политики, ориентированной на внутренние проблемы, характерны иные приоритеты, чем для либеральной политики, ориентированной на внешний рынок. Это прежде всего повышение качества жизни населения, восстановление промышленности и обеспечение правопорядка. Однако сейчас наша национальная элита находится в таком состоянии, когда особенно остро ощущается разрыв между стремлением к самостоятельности и готовностью к ней, между желаниями и возможностями, между апломбом и ответственностью. Поэтому возникло противоречие между постановкой цели и способом ее достижения, между стратегией и тактикой как основная проблема современной ситуации.

Восстановление государственного порядка в широком смысле этого слова, начиная от восстановления единства власти и заканчивая борьбой с произволом олигархических групп, происходит за счет усиления роли государства во всех сферах общественной жизни. Очевидно, это необходимое и оптимальное решение в современных условиях России. Но оно в значительной мере осложняется тем, что приводит к замене произвола частных лиц произволом бюрократии. При этом Запад не признает новые цели России, сосредоточив свое внимание преимущественно на критике объективно существующих трудностей формирующейся российской национальной политики, сводит дискуссию к обсуждению отдельных дефектов политики, связывая их с личностью В.В. Путина, представляя его противником демократии и рынка. Такой подход позволяет Западу уклоняться от глубокой дискуссии о месте России в современном мире, о ее праве на собственную позицию, на собственную культуру и собственную систему ценностей.

Анализ направленности содержания международных встреч руководителей государств в последнее время убеждает нас в том, что позиция

⁷ Красинский В.В. Нормативно-правовое обеспечение национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации. М., 2005.

Запада во главе с США сводится к попыткам диктата с их стороны, сопровождаемого экономическими и иными санкциями, в интересах экономической экспансии. Однако дело с Россией придется иметь в любом случае. Очевидно, Запад оказался не готов к такому повороту событий, решив, что Россия перестала быть самостоятельной политической, экономической и военной силой. Европа и США переносят на российское руководство свое раздражение неточностью собственных расчетов и прогнозов. Поэтому Западу целесообразно задуматься о признании национальных интересов России, поскольку В.В. Путин своей политикой отражает настроения большинства многомиллионного населения нашей огромной страны и пользуется его поддержкой. С нашими национальными интересами придется считаться, независимо от того, вписываются они в европейские ценности или нет. Вот почему необходим заинтересованный, глубокий и компетентный диалог России и Запада в интересах конструктивного сотрудничества в условиях глобализации.

Исходя из особого статуса Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, решаемых ею задач, представляется целесообразным осуществление ее деятельности на основе использования информационно-аналитических возможностей Аппарата ЦИК России, Российского центра обучения избирательным технологиям, правоохранительных органов и научных учреждений, конструктивно ориентированной общественности в интересах обеспечения законности избирательного процесса и легитимации формирования органов государственной власти.

Достижению указанной цели соответствует решение следующих задач:

- исследование состояния и актуальных вопросов укрепления российской государственности в современных условиях в интересах национальной безопасности Российской Федерации;
- анализ концепций государственного суверенитета и оптимизация стратегии его обеспечения;
- анализ угроз безопасности российской государственности и определение значения законности и легитимности избирательного процесса для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- изучение актуальных вопросов развития избирательной системы в механизме формирования системы органов власти;
- изучение правового обеспечения организации и деятельности политических партий как интегрирующего фактора в механизме формирования системы органов власти;
- изучение мониторинга общественного мнения граждан как способа информационного обеспечения народовластия;
- исследование состояния и выявление тенденции развития системы органов законодательной власти (Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации);

- изучение мониторинга законодательства о выборах и практики его применения;

- обоснование необходимых организационно-правовых мер по совершенствованию формирования системы органов власти в процессе организации и проведения выборов, в интересах укрепления российской государственности и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Комплексное научное и организационно-правовое обеспечение легитимации результатов избирательного процесса и оптимизации формирования органов государственной власти в Российской Федерации является необходимым условием устойчивого прогрессивного развития нашей страны в современном мире в обстановке глобализации.

Являясь инструментом согласования интересов, выборы объективно содержат в себе риск развития политического конфликта: межличностного, межпартийного, мировоззренческого. Это нормальные, естественные, заданные самой природой электорально-правовых отношений линии конфликтности, в нормальных условиях генерирующие развитие демократических процессов.

Однако в современном глобализирующемся мире политические институты современного государства, в том числе избирательная и партийная системы, все чаще представляют собой объект целенаправленного воздействия со стороны других государств. Воздействие, которое в политической риторике традиционно подается как забота о демократическом характере выборов, о соблюдении избирательных прав граждан, на деле может прикрывать собой реализацию задач геополитического соперничества, конкуренции за сферы влияния и экономические ресурсы. Иллюзии относительно доброжелательности конкурентов рано или поздно рассеиваются, а отрезвление подчас бывает горьким и запоздалым.

Очередные выборы актуализируют в обществе проблему качества жизни и безопасности населения. И одновременно социально-экономические проблемы, инфляция, коррупция и преступность в любом обществе создают риски противоправного поведения в различных сферах. Поэтому выборы как конкурентный процесс, вбирающий интересы и устремления различных факторов, не исключение. Статус выборной должности, возможность принятия важных решений часто являются предметом вождения тех, чьи личные интересы весьма далеки от национальных интересов государства и общественного блага сограждан. Кроме того, размещение за границей, в оффшорах, значительного объема денежных ресурсов в условиях глобализации экономики всегда создает риски попадания части из них на предвыборный рынок политических технологий, в том числе в целях воздействия на внутривнутриполитическую ситуацию в России в интересах соперников-государств, коррупционеров, криминальных структур.

Поэтому в настоящее время актуализируются проблемы профилактики и пресечения противоправного поведения, в том числе связанного с применением избирательных технологий, прозрачности финансирования деятельности всех участников избирательного процесса, противодействия проникновению представителей криминала во власть. Решение этих задач требует совместных усилий избирательных комиссий, правоохранительных органов, общественности и экспертного сообщества.

Накопленный в последние годы опыт наглядно демонстрирует: по мере совершенствования технологий проверки данных о доходах и имуществе кандидатов, сведений о судимости, о наличии гражданства иностранного государства и вида на жительство все тайное рано или поздно обязательно становится явным. Многозвенные цепочки теневого финансирования предвыборной деятельности через оффшоры, еще не так давно составлявшие предмет гордости разработчиков подобных схем, неминуемо оставят свой «след» и будут выявлены контрольно-ревизионными службами.

Усиление политической конкуренции, расширение состава участников выборов, возвращение к выборам части депутатского корпуса по одномандатным мажоритарным округам ведут к ожидаемому появлению на политической сцене значительного числа дебютантов – как кандидатов, так и партий. Как показывает опыт, не все из них способны удержаться от искушения громко заявить о себе, не нарушив тонкую грань, за которой острая, проблемная постановка вопросов, реализация собственной политической активности переходит в деяние противоправное.

Потребности пресечения такой противоправной деятельности, устранение ее общественно опасных последствий актуализируют прежде всего адекватную работу правоохранительных органов. Однако важной задачей является активное участие в контроле избирательного процесса структур гражданского общества, создание в общественном мнении атмосферы нетерпимости к проявлениям экстремизма, иных правонарушений в избирательном процессе. Избирательное право по своей правовой природе индивидуально, личный выбор – это дело каждого, однако сами выборы как процесс, их результаты есть явление, соединяющее власть, граждан и территорию их пребывания, обеспечивающее государственность, суверенитет и национальную безопасность.

Актуальными представляются потребности:

- повышение интереса к выборам со стороны избирателей, особенно молодежи; организация выборов по одномандатным округам;
- обучение членов избирательных комиссий, их ответственность, особенно председателей комиссий;
- упрощение процедур избирательного процесса;
- мониторинг правонарушений и реагирования на них.

Обстоятельствами, способствующими снижению явки избирателей на выборы, являются:

- игнорирование процесса внутренней миграции;
- нереальность выполнения ряда установленных требований по сбору подписей избирателей;
- неоптимальность установления даты единого дня голосования;
- проблематичность закупок для нужд избирательного процесса в установленные сроки;
- несовершенство правового регулирования избирательного процесса, его искажения (с использованием служебного положения) различными лицами;

- утрата доверия значительной части избирателей к органам власти.

Возможными актуальными направлениями организационно-правового обеспечения избирательного процесса представляются:

- кодификация избирательного законодательства, подготовка проекта Избирательного кодекса;
- гарантии независимости избирательных комиссий на основе законности;
- обеспечение прав избирателей и кандидатов в депутаты;
- упрощение избирательных процедур, гарантий достоверности результатов;
- реформирование системы избирательных комиссий, порядка их формирования;
- отказ от предварительного сбора подписей партиями;
- отказ от системы дезинформации избирателей фиктивными лидерами списков кандидатов в депутаты;
- введение аудионаблюдения на избирательных участках;
- упорядочение равенства избирательных округов по численности избирателей и их стабильности;
- организация мониторинга теоретических основ, законотворчества и правоприменения в сфере избирательного процесса в России и зарубежных странах, сотрудничества в сфере международного наблюдения;
- научное обеспечение мониторинга правосознания избирателей на познавательном, оценочном, регулятивном уровнях как фактора правового поведения и участия в избирательном процессе;
- организационно-правовое и методическое обеспечение правового обучения и формирование позитивного правосознания участников избирательного процесса.

Основной проблемой Центральной избирательной комиссии Российской Федерации как органа, уполномоченного на организацию и проведение выборов, становится обеспечение легитимности и легитимации избираемых органов государственной власти. Понятие легитимности носит оценочный, этический и политический характер, легальность – формально-юридический и этически нейтральный. Государственная власть, даже не популярная, как правило, легальна. В то же время она может быть нелегитимной, то есть не приниматься народом, хотя может

издавать акты управления по своему усмотрению и использовать их как орудие организованного насилия, творить произвол.

Легитимность публичной власти – это социальное признание ее права на руководящую роль в обществе. Государственная власть не может рассчитывать на длительное существование и эффективную деятельность, полагаясь только на принуждение. Необходимо добровольное согласие большинства законопослушного населения, скрепленное уважением законности. Основной предпосылкой добровольного согласия является уверенность народа в том, что представители власти с полным основанием занимают свои посты, что они вырабатывают и претворяют в жизнь свои решения в сфере законных жизненно важных интересов общества, не посягая на то, что справедливо считается частным и личным. Там, где легитимность власти небесспорна, воцаряется беззаконие и опасность революционных потрясений⁸.

Нередко понятия «легитимность» и «легальность» рассматриваются как две взаимодополняемые характеристики публичной власти. Согласно М. Веберу легитимность – это не только законность данной власти с формально-юридической точки зрения, но и явление социально-психологическое, состоящее в принятии обществом данной политической власти или, как минимум, пассивном повиновении ей. Так, вновь возникающие режимы (революция, военный переворот и т.п.) могут стать легитимными, если обеспечат себе поддержку значительной части общества. В связи с этим сама природа легитимности, ее источники и способы обеспечения могут быть весьма различными в зависимости от культурного уровня, традиций, психологии населения⁹. Являясь сложным социальным феноменом, легитимность может характеризовать, с одной стороны, авторитет власти, доверительность, признанность, а с другой – преданность этой власти, способность и желание подвластных субъектов идти за ней и выполнять ее требования.

Легитимация государственной власти – сложный социальный процесс, результатом которого является признание власти легитимной. Структура процесса легитимации предполагает наличие таких основных элементов, как субъект, объект, средства, методы, условия, принципы, процедуры. Эти элементы находятся в постоянной взаимосвязи, они взаимодействуют между собой, каждый выполняет свою функцию, чем способствует функционированию всей системы государственной власти.

⁸ См.: Шаран. П. Сравнительная политология. Ч. 1., М., 1992. С. 113–114.

⁹ См.: Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 639 и далее.