ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

УДК 342.5

Баранов П.П.

ВЛИЯНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА ЛЕГИТИМНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В статье анализируются проблемы легитимизации государственной власти в современной России в контексте особенностей ее юридической и политической природы. Автор исследует потенциал конституционно-правовых легитимационных ресурсов власти и формулирует ряд предложений по совершенствованию конституционно-правового регулирования в Российской Федерации.

The paper analyzes the problems of legitimacy of state power in Russia today, in the context of the features of its legal and political nature. The author explores the potential of constitutional and legal legitimation of power resources and formulated a number of proposals to improve the constitutional and legal regulation in the Russian Federation.

Ключевые слова: *выборы; государственная власть; государство; гражданин; конституционализм; конституция; конституционное (государственное) право; конституционное законодательство; конституционно-правовое регулирование; легитимность; парламент; правительство; президент; суд.*

Keywords: *elections, the state power, the state, the citizen; constitutionalism, constitution, constitutional (state) law, constitutional law, constitutional and legal regulation, legitimacy, Parliament, Government, President, Court.*

На сегодняшний день термин «легитимность» получил широкое распространение в рамках политической, социологической и юридической науки, приобретя значения одной из основополагающих сущностных характеристик государственной власти. В целом, возникновение термина «легитимность» связывают с XIX в. во Франции, когда данный термин использовался для характеристики государственной власти как «власти законной» в противовес власти Наполеона, которая признавалась властью незаконной и узурпированной. Это стало отправной точкой для использования термина «легитимность» в его узком значении, т.е. легитимная власть основывалась на формировании ее «на основе закона и с учетом общественного волеизъявления». Общественное волеизъявление в данном случае являлось основополагающей характеристикой понятия легитимности, что исключало легитимность власти, хоть и основанной на законе, но в ситуации, когда сам закон таковым не являлся, т.е. не получал необходимой поддержки в общественном правосознании. На этом и основано разграничение терминов «легитимность» (фр. legitimite) и «законность» (фр. legalite).

Как отмечают некоторые исследователи, сегодня термин «легитимация» не связан напрямую с законностью, хотя законность и признается одним из сопутствующих ей компонентов. Поэтому следует различать понятия «легитимность» и «легальность» власти. Однако легитимность государственной власти является больше «социальной, политической категорией, основанной на эмоциях, оценке и внутренних установках общества». Легальность государственной власти представляет собой юридическую категорию – регламентированную законодательством деятельность публичной власти и ее законное установление.

Таким образом, по прошествии определенного времени понятие легитимности власти перестало связываться исключительно с формальными признаками, касающимися непосредственно момента ее возникновения, и приобрело гораздо более широкий и разносторонний характер. В частности, легитимность власти стала связываться не только с юридическими процедурами и условиями ее приобретения, но и тем, какое место данная власть занимает в общественном правосознании. Речь идет о том, насколько человек, который вынужден находиться в подчинении тех или иных сил, чувствует себя обязанным подчиняться. Насколько в правосознании человека деятельность политической власти отвечает его собственным чаяниям и стремлениям. В конечном итоге речь может идти и о том, насколько в правосознании человека институты государственной власти являются неотъемлемыми и необходимыми. Термин «легитимность» также может быть связан с понятием веры в существующую власть, основанной как на условиях возникновения самой власти, так и на степени ее положительного влияния на жизнедеятельность человека в обществе.

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что власть, момент возникновения которой основан на четких и прозрачных юридических процедурах, не всегда может получать свое признание в общественном правосознании. С другой стороны, власть, пусть и являющаяся результатом «противозаконных» и «антидемократических» процедур, может в конечном итоге получить одобрение в общественном правосознании непосредственно по результатам ее положительного влияния на жизнь людей.

Известно, что одним из первых, кто внес серьезный вклад в теоретическую разработку термина «легитимность» был немецкий историк и социолог Макс Вебер. В соответствии с разработанной им теорией понятие «легитимность» характеризуют два основополагающих признака. С одной стороны, это – признание власти, реализуемой конкретными государственными институтами, а с другой – обязанность индивидов ей подчиняться. Определяющая характеристика легитимности заключается в фиксации представления о власти в человеческом сознании. Ученый уделял основное внимание трем основным типам легитимности [1, с. 645].

Традиционная легитимность, т.е. базирующаяся на традиционных ценностях и представлениях о сущности государственной власти, например, монархическая власть. Харизматическая легитимность, основанная на харизме, которой обладает лидер или, например, вождь нации. Харизматическая власть базируется на личной преданности вождю или «герою-спасителю» людей, убежденных в их исключительности или необыкновенном даре управления. Рациональная легитимность, которая основана на демократическом и открытом устройстве и «прозрачных» процедурах государственной власти. Как правило, рациональная легитимность вытекает из такой организации государства, в котором строго соблюдаются и охраняются права человека, соблюдаются общие правовые демократические принципы управления и должным образом охраняется правопорядок в целом.

Не вызывает сомнений, что в самостоятельном виде ни один из указанных типов легитимности не существует. Речь обычно идет об определенном сочетании различных типов и их вариаций. Каждому государству на соответствующем этапе его развития соответствует то или иное сочетание типов легитимности.

Надо сказать, что рассмотрение понятия «легитимность» в таком широком значении, естественно, наводит на мысль, что речь идет о некой теоретической абстракции или несколько искусственной политико-юридической конструкции. Легитимность же власти, коль скоро ее не следует увязывать исключительно с юридическими процедурами, – это явление достаточно динамичное и подверженное естественным изменениям. Вместе с тем, учитывая разнородный по многочисленным основаниям состав любого государства, не может существовать в принципе такой власти, которая «угодила» бы абсолютно всем. Всегда найдутся люди, которые останутся недовольны как самими процедурами формирования власти, так и их непосредственной реализацией на том или ином уровне. Что же касается самих результатов деятельности власти, то уровень ее одобрения у преуспевающей политической и экономической элиты, как правило, будет выше, чем, например, у среднего класса. В этой связи стоит обратить внимание на следующие обстоятельства, характеризующие степень легитимности политической власти.

Во-первых, это само отношение к институту государственной власти, которое предполагает изучение вопроса о сущности и происхождении госу-

дарства, права и государственной власти в целом. Не для кого ни секрет, что существует огромное количество теорий происхождения государства и государственной власти, от мифологических и религиозных концепций до материалистических, органических, естественно-правовых и волюнтаристских. И далеко не каждая концепция происхождения государства свидетельствует о естественности и постоянной необходимости государственной власти. Нередко государство и государственная власть рассматриваются и как явления «временные», искусственно созданные.

Во-вторых, легитимность государственной власти может определяться отношением населения к механизмам формирования данной власти. Всегда найдутся как сторонники монархии и передачи власти по наследству, так и последователи либеральных и демократических процедур.

В-третьих, легитимность государственной власти может определяться тем, как именно соблюдались законные юридические процедуры в процессе ее формирования. Уровень соблюдения формальных условий формирования властных институтов касается формирования власти как на основе современных «демократических» процедур, так и иных способов ее формирования. Отечественная история знает немало примеров, когда «недовольство» населения было связано не с самим институтом самодержавия, а с «неправильным» выбором наследника, который выражался общей формулой – «царь не настоящий».

В-четвертых, в общественном правосознании уровень легитимности, например, федеральной и местной власти может быть не одинаков. Речь идет о том, что, в целом поддерживая политику государства и принимая и соглашаясь с принципами формирования власти на федеральном уровне и непосредственно реализацией всего комплекса процедур, закрепленных в законе, человек может не принимать аналогичные органы власти на уровне местном, исходя как из всех вышеперечисленных оснований, так и ее слабой эффективности.

Таким образом, политический режим в целом может оставаться легитимным и при откровенно выраженном недоверии к отдельным институтам или руководителям государства. Если личность президента непопулярна, то это не обязательно означает недоверие к институту президентства в целом.

Надо сказать, что на сегодняшний день существует очень большое количество исследований, посвященных изучению феномена легитимности и так называемых уровней легитимности. Под идеологическим уровнем понимают признание власти в силу внутренней убежденности или веры в правильность тех идеологических ценностей, которые провозглашены властью. Структурный уровень вытекает из убеждения в законности и ценности установленных структур и норм, регулирующих политические отношения. Что же касается персонального уровня, то под ним понимают признание власти, основанной на вере масс в особые способности политического лидера или вождя.

Надо сказать, что современное понимание легитимности в большей степени связывается именно с ее рациональным пониманием. В конечном итоге возможно выделение четырех основных ее разновидностей, которые базируются на основных системах государственного устройства современного мира. Ведь нельзя не согласиться с утверждением о том, что «основная направленность, связанная с внешним признанием государственной власти, проистекает из характера политического режима, устанавливающегося в государстве» [2, с. 246]. В этой связи обычно выделяют «плюралистические демократии», которые рассматриваются большинством граждан как легитимные; авторитарно-бюрократические режимы, где основные права и свободы соблюдаются фрагментарно, однако определенный уровень легитимности все же присутствует; тоталитарные режимы, на уровне общественного сознания не поддерживаемые большинством граждан; режимы, в которых проблема легитимности власти по утверждению ученых отсутствует в правосознании людей, т.е. не существует ни признания, ни неприятия власти как таковой. Последний случай рассматривается, как правило, применительно к беднейшим странам Азии и Африки.

Попробуем ответить на вопрос о том, к какой из четырех вышеназванных разновидностей легитимности можно отнести существующую на сегодняшний день легитимность государственной власти в России. Большинство граждан России, как показывают социологические опросы, поддерживает государственную власть, и поэтому существующая легитимность ближе к «плюралистической демократии». Но в то же время в современной России проявляются

многие признаки «авторитарно-бюрократического режима». В этих условиях, на наш взгляд, задача отечественной науки конституционного права состоит в выработке конкретных предложений по совершенствованию конституционно-правового регулирования с целью преодоления существующих кризисных явлений. В этой связи приходится только сожалеть, что стали появляться научные статьи, в которых содержаться только крайне резкие политизированные выводы о полной имитации конституционного строя в России и совершенно отсутствуют предложения по совершенствованию политической системы общества [3, с. 2–8].

Что же касается вопроса об источниках легитимности власти, то к ним, как правило, относят целый комплекс различных условий и предпосылок объективного и субъективного характера, которые тем или иным способом влияют на признание власти той или иной частью населения. Особого внимания в этой связи заслуживают идеологические установки граждан, касающиеся справедливого характера власти. Также внимания заслуживает степень «привязанности» граждан к основным механизмам государственной власти, которые ассоциируются с наиболее правильными и эффективными. Необходимо, кроме того, учитывать и степень «преданности» конкретному лидеру, которая предопределяется личностными характеристиками главы государственной власти. Нередки также случаи, когда в основу легитимности власти кладется рациональный расчет. На степень легитимности власти в современном мире также значительное влияние оказывает качественная и профессиональная воспитательная работа, проводимая силами политической и экономической элиты.

Однако, обсуждая сущностные характеристики легитимности, следует помнить о том, что многие исследователи говорят о необходимости проведения различия между пониманием легитимности власти и степенью доверия к ней со стороны населения. С одной стороны, данная проблема выглядит достаточной прозрачной. В случае обсуждения термина «легитимность» речь идет об институте формирования власти, его основах, специальных процедурах и их соблюдении. Если указанные признаки как формального, так и идейно-идеологического характера соблюдены, власть – легитимна. Оценка уровня доверия населения к власти определяется не только вышеуказанными критериями, но и тем, насколько власть эффективна. Таким образом, можно говорить о том, что степень доверия к власти определяется в том числе и уровнем ее легитимности, а сам термин «доверие» является более общим по отношению к термину «легитимность». Однако такой ясной ситуация кажется только на первый взгляд.

Даже власть, сформированная вполне законным и «легитимным» способом, может оказаться и очень часто оказывается в ситуации, когда неэффективность функционирования основных властных институтов вновь ставит на повестку дня вопрос о ее легитимности. Почему же так происходит? Ответ, на наш взгляд, нужно искать в особенности общественного правосознания. Если власть, которая по формальным признакам является легитимной (не «законной», а именно «легитимной»), не удовлетворяет население государства как сила, призванная обеспечить достойный уровень проживания и решения соответствующих проблем, в общественном правосознании такая ситуация воспринимается как обман, и в частности, «обман ожиданий». Значит, люди, которые пришли к власти путем «обмана», пришли к власти незаконно и не имеют права во власти находиться. Именно этим объясняется тот факт, что, несмотря на формальное соблюдение всех процедур «легитимности», власть в общественном правосознании таковой не является. Нельзя также забывать и о ситуациях отсутствия реальной политической конкуренции или же возможности реального политического выбора вообще. В случаях, когда люди, участвующие в реальных демократических процедурах по осуществлению выборов, вынуждены голосовать по принципу «чтобы не было хуже» или, «главное, чтобы против, а за кого не имеет значения», легитимность власти также ставится под серьезный вопрос.

На сегодняшний день легитимность политической власти – это характеристика весьма оценочная и очень многоуровневая. Являясь индикатором отношения к власти в том или ином обществе и государстве, она выступает и как показатель эффективности деятельности самой власти в общественном правосознании, не являясь величиной абсолютной. Принимая во внимание весь широкий спектр вопросов, который приходится учитывать, исследуя уровень легитимности, можно сказать, что в целом она является производной от двух основных характеристик власти – процедур ее формирования и степени ее эффективности. Таким образом, в политико-

правовом значении в современной России под легитимностью, на наш взгляд, следует понимать положительное отношение населения страны к действующим институтам государственной власти и признание их «законными» в общественном правосознании. Речь идет о совершенно добровольном и объективно предопределенном признании народом «права власти на власть».

С понятием легитимности тесно связаны проблемы делегитимации государственной власти, которые особенно актуальные для современной России. Как отмечают многие исследователи, основные предпосылки делегитимации современной российской власти имеют идейно-идеологические подтексты. Суть данных процессов состоит в нарушении того устойчивого состояния, которое традиционно характеризовало отношения нашего государства и власти. Как показывает практика, на сегодняшний день властвующая элита и связанные с нею немногочисленные социальные группы все больше замыкаются в себе и могут потерять поддержку населения. В результате иногда наблюдается разрыв между идеями демократии и социально-политической практикой, склоняющейся все больше к авторитарному стилю управления. В качестве еще одной фундаментальной причины делегитимации современной российской власти называют также «подрыв национальной безопасности», в частности, в ее идейно-гуманитарном значении. Речь традиционно идет о том, что когда-то единое духовное и идеологическое пространство сегодня часто «разрывается» по национально-конфессиональному принципу. Как следствие ослабляется не только легитимность государственной власти, но и крепнут тенденции, направленные на подрыв целостности нашего государства, стремление некоторых частей единого государства к сепаратному вхождению в «европейский дом», «тихоокеанский дом» и т.п.

В качестве обстоятельств, способствующих обострению проблемы делегитимации современной власти, выступают и все возрастающая бюрократизация и коррумпированность чиновников, а также криминализация общества в целом. В нашей стране еще слабо развиты институты гражданского общества и практически отсутствует так называемый контроль «снизу», что усугубляется затянувшейся реформой политической системы. Вместе с тем по-прежнему остается актуальной проблема «честности» проводимых выборов, т.к. именно этот принцип является основополагающим фундаментом традиционного понимания легитимизации действующей власти. Надо сказать, что современная российская власть, наконец, целиком осознав огромную актуальность обозначенной проблемы, предприняла действительно реальные меры для того, чтобы последние выборы Президента РФ выглядели наиболее открыто и демократично.

Последние федеральные выборы показали, что современное российское общество активно нуждается в реальной политической конкуренции. Речь идет о существующей практике «выборов без выборов», которая, по сути, является органически сросшимся с нашей избирательной системой избирательным плебисцитом.

Рассматривая категорию «легитимность» как комплексное понятие и не ограничиваясь лишь моментом появления власти как ее единственной характеристики, профессор Д.Ю. Шапсугов выделяет четыре основных элемента, обеспечивающих легитимность государственной власти: установление и осуществление власти народом через референдумы, путем выборов депутатов и т.д.; систему согласованных и распределяемых в обществе и в государстве властей; правовые способы регулирования социальных конфликтов; постоянное проведение социологических исследований, опросов общественного мнения, результаты которых обязательно учитываются в процессе осуществления власти [4, с. 110]. Речь, таким образом, идет о том, что даже уже сформировавшаяся власть в процессе своей жизнедеятельности должна постоянно сдавать экзамен на «легитимность».

На наш взгляд, в механизме, обеспечивающем легитимность государственной власти, следует выделить и пятый элемент, который можно было бы назвать «постоянной и незыблемой законопослушностью» самой государственной власти, который состоит в том, что сама государственная власть никогда не должна ни нарушать законы, ни демонстрировать пренебрежительное к ним отношение.

Во многом эта проблема «законопослушности государственной власти» связана с тем, что атрибутом современной государственной власти объективно становится уже не само право властвовать и повелевать, а обязанность умело организовать и осуществлять управленческие мероприятия в обществе. Как здесь не вспомнить основоположника теории солидаризма Леона Дюги, который отме-

чал, что конституционные законы обязательны для государства потому, что их целью является дать государству общую организацию успешного функционирования системы управления в обществе при безусловной ответственности государства за неправильные действия чиновников, совершенные от его имени [5, с. 178–180].

Однако, как показывает современная российская практика, органы государственной власти нередко показывают примеры «неуважительного» отношения к существующим законам. Например, Правительство Российской Федерации своим Постановлением № 1025 от 8 октября 2012 года изменило регламент своей работы, и его сотрудники получило право готовить нормативные акты для реализации федеральных законов, которые были приняты Государственной Думой во втором чтении, но не прошли еще оставшихся процедур (третье чтение, одобрение Советом Федерации, подписание Президентом РФ). О чем это может говорить? Это говорит только о том, что исполнительная власть отводит парламенту роль простого статиста и органа, бездумно штампующего и «регистрирующего» законы, устраивающие исполнительную власть.

Другим примером «незаконопослушного» поведения органов государственной власти, которое, конечно же, отрицательно влияет на их легитимность, является неисполнение этими органами решений Конституционного Суда Российской Федерации. Из обнародованной на сайте Министерства юстиции РФ информации видно, что к июню 2012 года из 121 принятых за 20 лет решений Конституционного Суда РФ, законодателем выполнено лишь 70, а 51 решение не выполнено. В опубликованном 17 июля 2012 года докладе секретариата Конституционного Суда указывается, что «в регламентах Совета Федерации и Государственной Думы не предусмотрены специальные процедуры, гарантирующие своевременное рассмотрение законопроектов, направленных на исполнение решений Конституционного Суда» [6].

Такая ситуация приводит к переносам рассмотрения соответствующих законопроектов. Например, из-за переноса законопроект, направленный на защиту избирательных прав граждан, который должен был быть рассмотрен Государственной Думой еще в период весенней сессии 2011 года так, до сих пор, еще не принят. Неисполнение решений Конституционного Суда Правительством Российской Федерации во многом связано с тем, что Аппарат Правительства Российской Федерации постоянно продливает и переносит сроки исполнения решений Конституционного Суда по «просьбам» тех министерств и ведомств, которым поручены разработка проектов соответствующих нормативно-правовых актов [6].

Нормы конституционного права оказывают самое серьезное влияние на всю систему общественных отношений, возникающих в сфере легитимности государственной власти. Существующее конституционно–правовое регулирование различных сторон и аспектов легитимности современной российской власти, формирующих у населения нашей страны положительное отношение ко всем действующим институтам власти, – это многоплановое и системное воздействие конституционно-правовых норм на:

1) совершенствование экономической основы гражданского общества, основанной на эффективном товарном производстве и рыночной экономике, реальной экономической свободе и самостоятельности граждан;

2) реализацию положения о Российской Федерации как социальном государстве, политика которого нацелена на создание условий для достойной жизни людей и их свободного развития;

3) осуществление закрепленных демократических принципов функционирования политической системы, включающей гарантирование идеологического, политического многообразия и плюрализма, позволяющих гражданам России в рамках закона участвовать в политическом процессе лично или через независимые политические движения и объединения;

4) совершенствование порядка формирования и функционирования системы президентской власти, законодательных, исполнительных и судебных органов власти, основанной на принципе народного суверенитета;

5) осуществление народовластия через действительный механизм непосредственной и представительной демократии в Российской Федерации;

6) реализацию принципа разделения властей и обеспечение системы сдержек и противовесов между различными ветвями власти, исключающей произвол любой из них;

7) функционирование механизма юридической ответственности всех органов государственной власти и должностных лиц;

8) серьезные демократические преобразования политической системы, которые связаны с повышением роли партий и общественных движений, средств массовой информации в жизни государства, развитие политического многообразия, привлечение граждан к участию в политической жизни и общественном управлении;

9) закрепление реальных конституционно-правовых механизмов решения коллизий, возникающих в сфере отношений государства и институтов гражданского общества, установление контроля институтов гражданского общества за деятельностью государственных органов и должностных лиц;

Никто не желает политической нестабильности начала 90-х, однако наличие незыблемой и воздвигаемой в ранг традиционной и неприкасаемой одной политической силы в условиях отсутствия даже формальной политической конкуренции служит благодатной почвой для эскалации политического нигилизма у одной части населения и резкого возрастания политической непримиримости, не всегда идеологически обоснованной, у другой. Надо сказать, что современная российская власть осознает эту проблему и предпринимает определенные шаги для ее решения. Однако ситуация, когда, с одной стороны, облегчается порядок регистрации политических объединений, а с другой – существенно сужаются рамки реализации права на свободу мирных собраний, выглядит достаточно противоречивой.

При этом случаи, когда политическому объединению могут отказать как в регистрации, так и в праве участия в избирательном процессе, остаются излишне формализованными. В этой связи нельзя не вспомнить о том, что норма о допустимых пяти процентов брака в представленных подписных листах в соответствии с Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» при внешней целесообразности может использоваться и как способ противодействия реальной политической конкуренции, тем более, что последующее обжалование данного решения в ходе судебного разбирательства не всегда будет иметь реальное значение ввиду упущенного времени. Для сравнения можно сказать, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает цифру в десять процентов, правда, указывая на то, что она может уточняться в соответствующих законах. В этой связи, на наш взгляд, необходимо поддержать высказываемую идею о введении специального судебного института для оперативного решения «вопросов», возникающих в ходе предвыборных процедур и непосредственно выборов.

Отдельно необходимо регламентировать часто обсуждаемую ситуацию с партийными списками, когда часть заявленных кандидатов используется в качестве так называемых «паровозов», что в конечном итоге приводит не только к депрофессионализации законодательных органов власти, но и их криминализации в случаях передачи соответствующих мандатов. Необходимо обратить внимание на то, как много среди народных избранников спортсменов и представителей различных «творческих» профессий. При этом данная ситуация наблюдается, как правило, на федеральном уровне в отличии, например, от уровня субъектов Российской Федерации, что также наталкивает на определенные размышления.

Нельзя не отметить тот факт, что, по мнению части исследователей, требования федерального законодательства, предъявляемые к избирательным комиссиям не позволяют говорить об этих органах как беспристрастных и независимых [7, с. 4], что существенно усугубляет восприятие гражданами процедурно-правового аспекта легитимации государственной власти. В этой связи предлагается сделать процесс формирования избирательных комиссий более публичным и открытым, одновременно существенно уменьшив количество государственных и муниципальных служащих в их составе. Можно было бы включить в избирательные комиссии всех уровней представителей партий, имеющих электоральную поддержку, например, не менее 3% населения.

Кроме того, нельзя не вспомнить и о существующем противоречии между демократически закрепленными способами выборов и их, уже ставшим традиционным, «административно-мобилизационным» содержанием и использованием административно-аппаратного ресурса власти для влияния на конечный результат. В этой связи следовало бы, на наш взгляд, ввести реальную уголовную ответственность за «административное

вмешательство» в процесс свободного волеизъявления граждан Российской Федерации на любом этапе избирательного процесса. Также необходимо законодательно закрепить положение об освобождении от должности по представлению избирательных комиссий тех руководителей, которые злоупотребляют пресловутым «административным ресурсом».

По нашему мнению, следовало бы максимально ограничить введение различных барьеров для различных блоков и объединений политических партий, отменить большую часть дискриминационных фильтров для объединений политического характера, ввести практику проведения обязательных и полноценных предвыборных теледебатов, увеличить срок агитационного периода избирательных компаний до двух месяцев.

Таким образом, основные изменения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» могли бы способствовать большей открытости избирательных процедур, а также увеличению вовлеченности рядовых граждан в механизмы контроля за ходом выборов. Последние выборы Президента РФ, на наш взгляд, наглядно показали, что введение технической возможности наблюдать за ходом выборов на избирательных участках посредством «всемирной сети», хоть и выступает определенным шагом на пути увеличения открытости выборов, однако является скорее «полумерой» и не дает необходимого эффекта значительного увеличения легитимности избираемой власти.

Указанные обстоятельства призваны ускорить реформы российского законодательства в рамках не только избирательного права и избирательной системы, но и легитимизации политической системы общества в целом. Протестные настроения последнего времени настойчиво показывают существенную нехватку легитимности решений, принимаемых органами власти различных уровней, что оказывает негативное влияние на состояние правовой и политической культуры российских граждан. При этом необходимо учитывать, что создание реальной политической конкуренции в стране с вековыми традициями единовластия и единоначалия (включая и семьдесят лет коммунистического режима) – это процесс, рассчитанный на долгую перспективу.

Последние события в среде современного «протестного» движения наглядно демонстрируют, что о создании реальной политической оппозиционной силы, способной на равных «соревноваться» с партией власти, говорить не приходится. Однако необходимость на уровне законодательного регулирования обеспечить создание открытых, прозрачных и, что особенно важно, легитимных процедур развития институтов народовластия путем реализации своих избирательных прав не должна вызывать никаких сомнений.

В этой связи следовало бы как можно быстрее вернуться к механизмам формирования Государственной Думы на основе смешанной избирательной системы, включающей в себя как пропорциональные, так и мажоритарные элементы. Кроме того, не потерял актуальности и вопрос о порядке формирования Совета Федерации. Президент Российской Федерации В.В. Путин 4 декабря 2012 года подписал Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которому теперь каждый кандидат в губернаторы должен будет выдвинуть три кандидата в сенаторы, из которых он в случае победы выберет своего представителя в Совет Федерации. Второй «сенатор» от субъекта Федерации теперь будет делегироваться в Совет Федерации региональным парламентом только из числа своих депутатов.

Необходимо отметить, что порядок формирования Совета Федерации многократно изменялся. Действовавший закон о порядке формирования Совета Федерации показал свою несостоятельность по причине того, что создавал только иллюзию выборности сенаторов. Представляется, что новый закон должен создать механизм, позволяющий во многом учитывать реальное волеизъявление граждан.

Что же касается института выборов глав субъектов Российской Федерации, то, учитывая благоприятные последствия его возвращения, нельзя забывать и о тех причинах, по которым он был упразднен. В этой связи также актуальной остается проблема законодательного закрепления ответственности выборного лица перед избирателями и укрепления принципов политической состязательности в избирательном процессе на местном уровне. Нельзя не учитывать и существующую проблему выбора глав муниципальных образований [8, с. 29].

Анализируя проблему референдума в Российской Федерации, следует отметить, что на уровне субъектов Российской Федерации референдум используется крайне редко, гораздо реже, чем возникают соответствующие поводы. На уровне местного самоуправления институт референдума все чаще заменяется «выявлением мнения», итог которого, как правило, предрешен. Что же касается федерального уровня, то тут институт референдума не используется вообще. Речь, конечно, не идет о том, чтобы институты непосредственно демократии применялись изо дня в день, но и доводить до такой ситуации, когда население просто начинает о них забывать, также нельзя.

В контексте разработки механизмов легитимизации существующей власти представляется, что судебную власть следует также сделать более независимой и самостоятельной от исполнительной власти, а процедуры формирования членов судейского корпуса необходимо сделать более открытыми, публичными и независимыми. Представляется, что этой важной задаче не будет способствовать введенное в 2012 году положение о том, что председатели судов общей юрисдикции теперь будут оставаться на своих постах без ограничения по возрасту и срокам нахождения в должностях.

Следует отметить, что в качестве одной из причин кризиса легитимности современной власти выступает слабая развитость институтов гражданского общества. Не для кого ни секрет, что категория «гражданское общество» на сегодняшний день является одной из самых «загадочных» в современной России. Исследователи отмечают, что при создании нового Основного Закона, как правило, борются две основные тенденции: сделать Конституцию Основным Законом государства или же основным законом общества. В 90-е годы в России победила первая тенденция, в результате чего места для гражданского общества в Конституции почти не нашлось, и, возможно, по этой причине в современной России гражданское общество все еще находится в затянувшейся стадии формирования. А ведь именно гражданское общество и его институты являются одним из средств легитимации государственной власти. В этой связи представляется необходимым внести соответствующие изменения в текст Конституции Российской Федерации, а также рахработать и принять специальный федеральный конституционный закон «О гражданском обществе в Российской Федерации».

Многие исследователи также указывает на проблему легитимности самого текста Основного Закона страны. В этой связи указывается, что «в конституционном праве легитимность демократической конституции производна от метода принятия Основного Закона и именуется процедурной (или формальной) легитимностью». Однако нельзя забывать и о феномене эмпирической конституционной легитимности, которую связывают с верой в «значимость порядка». Таким образом, процедурная легитимность конституции является правовой предпосылкой последующей эмпирической легитимности конституции. Учитывая то обстоятельство, что государственная идеология выступает как один из способов легитимации государственной власти даже в ее рационально-демократическом понимании, ряд авторов считает противоречащим здравому смыслу тот факт, что в ч.2 ст.13 Конституции РФ закреплено положение о том, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной, тем более, что это не совсем соответствует реалиям конституционного регулирования и самому тексту Основного Закона.

В последние годы все чаще встречается мнение о необходимости внесения в текст Конституции определенных изменений. И уже председатель Конституционного суда Российской Федерации В.Д. Зорькин 6 декабря 2012 года говорит о том, что отдельные положения Основного Закона могут быть изменены, если эти изменения не повлияют на общую конструкцию конституционного текста. «Конституцию менять в целом можно тогда, когда невозможно не менять. Это не значит, что там нельзя менять отдельные положения... Отдельные положения, если назрела необходимость в этом, вполне могут быть изменены» [9]. Для внесения назревших изменений в текст Конституции нужна только политическая воля, в этом случае изменения можно внести достаточно быстро. Следует напомнить, что известные изменения в 2008 году были внесены всего за три недели [10, с. 3].

Рассматривая проблему «конституционных циклов», под которыми понимают тот период времени, в ходе которого в обществе через известные промежутки времени происходит смена основных состояний конституционного регулирования, при переходе от одной конституции к другой с последующей

реализацией конституционных норм и принципов, исследователи отмечают, что определяющую роль здесь играют социально-психологические инструменты, такие, как закрепление в правосознании известных личностей представлений и их последовательная смена под влиянием логики политического процесса, которые и составляют основу легитимности политической системы. В ситуациях, когда «конституционные революции» радикально отвергают предшествующую модель или же всю историческую традицию целиком, отсутствие политико-правовой преемственности и легитимности провозглашаемых принципов, а также фундаментальных отношений собственности и власти, существенно «тормозит» любую конституционную модернизацию. Более того, именно «кризис легитимности» выступает как основная причина масштабных и революционных государственных изменений.

Учитывая серьезно возросший на сегодняшний день уровень интереса обычных граждан к деятельности государственных структур, следует говорить о необходимости разработки специальных правовых механизмов легитимации государственной власти, соответствующих реалиям сегодняшнего дня. Следует помнить, что легитимность власти – величина не постоянная и находится в ситуации перманентного формирования.

К условиям, которые оказывают непосредственное влияние на процесс легитимации, необходимо отнести уровень компетентности представителей властных структур и уровень их ответственности перед населением, соответствие их действий законодательству и требованиям законности, «доступность» и демократизм государственной власти. При этом изначальная правовая составляющая касается непосредственно механизмов формирования государственной власти и их преломления на уровне общественного правосознания.

Власть должна быть объединяющим «символом» государства, его единства с населением. Только через механизмы восстановления и укрепления легитимности власти посредством государственного строительства возможно сегодня преодолеть две весьма опасные и противоположные для дела демократии тенденции: стремление к «сильной руке», или же к отчуждению от всякой власти вообще, и замкнутости на собственных интересах.

Однако механизмы легитимации современной государственной власти скорее призваны создать ту силу, которая дала бы ей возможность удерживаться как можно дольше, в конечном итоге власть старается «победить» не причины делигитимации, а ее симптомы. На сегодняшний день набор мер для борьбы с кризисом легитимности стал уже традиционным. Это в первую очередь противопоставление «реакционного меньшинства» и «лояльного большинства», а также «патриотизма», «традиционализма» и «западничества», «неолиберализма»; попытки жестко регулировать политическую дискуссию и ограничивать политический протест; использование государственных средств массовой информации исключительно как средства политической пропаганды, «очернения» конкурентов; постоянное «тестирование» политической и экономической элиты на лояльность режиму, а не на эффективность проводимой политики и др. Однако, на наш взгляд, подобный подход не может быть конструктивным.

Следует признать, что требования либерально настроенной части населения – борьба с коррупцией, независимость судов, искоренение вседозволенности бюрократического аппарата, фальсификаций на выборах, обязанность подчинения закону всех снизу доверху – разделяются и патриотически настроенными слоями населения России, являются общими и едиными. Различия между этими двумя оппозиционными друг другу частями нашего общества состоят в различных подходах к роли государства в экономической и политической сферах. Если первые выступают за полное невмешательство государства в экономическую свободу, а политическую свободу связывают только с ограничением государственной власти, то вторые видят необходимость определенного влияния государства на рыночные экономические механизмы и на состояние демократии в стране. И задача государственной власти и властвующей элиты состоит в том, чтобы выработать гибкую политику компромисса между этими двумя подходами, а также наладить конструктивный диалог между различными слоями гражданского общества.

Нельзя не признать, что реальной политической оппозиции в ее классическом понимании на сегодняшний день не существует. Как совершенно справедливо отмечают многие исследователи, «сегодня люди с искренним удивлением смотрят на так

называемую несистемную оппозицию, непонятно почему решившую, что именно она выражает настроение общества», что очень удачно использует современная государственная власть, представляя протестное движение в целом в виде «кучки не совсем адекватных людей», которые «подкармливаются» из-за границы и «баламутят» народ.

Нельзя не согласиться и с мнением о том, что легитимность власти очень условна, и речь в этом случае, прежде всего, идет о том, что легитимность – это не только легальность, устойчивость и эффективность государственной власти, а, даже в большей степени, «внутреннее осознание легитимности в мыслях граждан страны». Можно выстроить идеальную с научной точки зрения систему власти, обосновать законность этой власти и соблюсти массу избирательных процедур, отвечающих должному уровню открытости и демократичности в условиях действительной, а не фиктивной политической конкуренции, можно искоренить коррупционную составляющую и существенно повысить уровень жизни и социального обеспечения, однако все это еще не будет свидетельством того, что данная власть является легитимной в общественном правосознании. Таковые на наш взгляд, реалии современного мира в контексте информатизированного общества. Однако стремиться к тому, чтобы государственная власть становилась более легитимной, необходимо.

Как свидетельствует российская история, кризис легитимности власти, как правило, оборачивался или «дворцовыми переворотами», или же «русскими бунтами - бессмысленными и беспощадными». Как альтернативный вариант более правдоподобных последствий кризиса легитимности власти в современной России также рассматривается дальнейшее увеличение политической апатии, правового нигилизма и иных деформаций правосознания россиян, что никаким образом не может способствовать интересам создания сильной и конкурентоспособной нации, способной в долгосрочной перспективе достойно представлять Россию в рамках международного сообщества как в экономическом, так и в политическом отношении.

Не секрет, что ограничение политической активности граждан является общепризнанным признаком уменьшения легитимности власти. При этом желание власти свести к минимуму разрушительные, в прямом смысле этого слова, последствия чрезмерной «политической активности» выглядит вполне понятно и в определенно смысле рационально. Кроме того, излишнее увлечение власти развитием института политической конкуренции таит в себе не меньшие делигитимационные риски для правящего режима, что и отсутствие политической конкуренции как таковой. Однако тот политический ущерб, в частности, падение уровня собственной легитимности, который неизбежно следует за «невмешательством» в ситуацию политического и правового нигилизма, также следует учитывать.

В такой непростой обстановке наша государственная власть и прежде всего Президент Российской Федерации и ее представительные органы просто обязаны активно использовать возможности конституционно-правового регулирования для поднятия в российском обществе уровня своей легитимности. Выверенное и целенаправленное конституционное нормативно-правовое воздействие на определенные общественные отношения в целях их упорядочения, охраны и развития, безусловно, смогут принести необходимый результат.

Литература

1. *Вебер М.* Избранные произведения. Политика как призвание и профессия. М., 1990.

2. *Дибиров А.Н-З.* Теория политической легитимности: Курс лекций. М., 2007.

3. *Денисов С.А.* Имитация конституционного строя в России // Конституционное муниципальное право. 2012. № 10.

4. *Шапсугов Д.Ю.* Проблемы теории и истории власти, права и государства. М., 2003.

5. *Гольденвейзер А.А.* В защиту права. Статьи и речи. Нью-Йорк, 1952.

6. *Пушкарская А*. Дмитрий Медведев обвинил правительство в нигилизме // Коммерсант. 2012. 20 ноября.

7. *Демидов Д.Г.* Влияние избирательного законодательства на легальность и легитимность выборных органов государственной власти // Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2011.

8. *Сизых Ю.А.* Легитимация политической власти посредством проведения выборов // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6.

9. *Самохина С*. Конституцию менять можно тогда, когда невозможно не менять. Глава Конституционного суда повторил заявление пятилетней давности // Коммерсантъ. 2012. 7 декабря.

10. *Авакьян С.А*. Нужна ли конституционная реформа в России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9.