

УДК 342.511(470)

Бережная Е.А.*Избирательная комиссия Московской области;
Российская академия правосудия (г. Москва)*

ПРИНЦИП ЛЕГИТИМНОСТИ В ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В 2005 г. был упразднен институт прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, в связи с чем в научной и политической среде высказывались мнения об отсутствии легитимности власти на уровне субъекта федерации. Вопрос о легитимности власти высшего должностного лица субъекта Российской Федерации вновь приобретает актуальность в связи с возвращением к институту прямых выборов высших должностных лиц. В статье осуществлен анализ организации и проведения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и сделан вывод о легитимности данного института в новых условиях.

Ключевые слова: легитимность, легальность, выборы, высшее должностное лицо, субъект Российской Федерации, муниципальный фильтр, избирательная комиссия.

E. Berezhnaya*Moscow Region Election Committee;
Russian Academy of Justice (Moscow)*

LEGITIMACY PRINCIPLE IN ORGANIZING AND HOLDING ELECTIONS OF A HIGH OFFICIAL IN A SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: The institution of direct elections of high officials in the Russian Federation was abolished in 2005. Due to this fact some scientists and politicians expressed their opinions about the state power having no legitimacy on the level of a subject of the Russian Federation. The issue of whether a high official in a subject of the Russian Federation has any legitimacy is again becoming acute owing to the returning of the institution of direct elections of high officials. The article analyzes the organization and holding of elections of high officials in a subject of the Russian Federation. The author draws a conclusion about the legitimacy of such institution in modern conditions.

Key words: legitimacy, legality, election, high official, subject of the Russian Federation, municipal filter, election committee.

В условиях трансформации политической системы и реформы избирательного законодательства на пер-

вый план выступает необходимость обеспечения принципов законности и легитимности при проведении выборов в органы государственной вла-

сти. В современных условиях развития российского государства становится очевидной необходимость проведения комплексных преобразований, целью которых является, в частности, «демократическое развитие России», «эффективная организация государства» и «развитие гражданского общества» [3; 5].

За последние несколько лет нельзя не отметить возникающие в обществе вопросы и споры, связанные с многочисленными изменениями в избирательном законодательстве, которые оставляют свой отпечаток на развитии института выборов в органы государственной власти. Следует отметить, что выборы в органы государственной власти являются постоянно функционирующим политическим институтом, средством легитимации власти и важнейшим атрибутом демократии в стране. Обращение к институту высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является не случайным. В течение последних лет в юридической науке звучало немало критических отзывов об отмене всенародных выборов губернаторов, а «эволютивное» толкование Конституции Российской Федерации при рассмотрении соответствующего вопроса в Конституционном суде Российской Федерации нередко получало негативную оценку [1, с. 24-28; 2, с.17].

Институт всенародных выборов глав регионов существовал с начала 1990 годов, прекратил свое существование в 2005 году и был вновь возвращен в 2012 году. По итогам прошедших в 2012-2013 годах выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации можно с уверенностью судить о положительных

тенденциях в развитии института прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и возрастании роли обеспечения легитимности власти субъекта Российской Федерации.

Принцип легитимности состоит в соответствии политической власти какой-либо страны ценностям, на которые опирается режим, чью деятельность этот принцип обеспечивает. М. Дюверже добавляет еще одну характеристику: легитимен всякий режим, с которым согласен народ. Данное требование отвечает демократическому подходу к легитимности [6, р.12-16]. В новейшем философском словаре легитимность (лат. «legitimus» — законный) трактуется как признание, объяснение и оправдание социального порядка, действия, действующего лица или события. Легитимность в общем виде подразумевает доверие к органам государственной власти и поддержку правителей, т.е. лояльность, со стороны большинства членов сообщества, ведь в любом обществе всегда есть люди, которые находятся в оппозиции к действующей власти.

Термин «легитимность» исторически возник в начале XIX века во Франции для характеристики государственной власти как власти законной. Легитимность в этом смысле означала соответствие власти тому порядку подчинения, который сформировался в рамках традиционных социальных связей. Это понятие появилось как реакция непринятия нового порядка подчинения, который символизировала послереволюционная Франция. Легитимность не связывалась с согласием или признанием власти со стороны народа, а речь шла об определенном

общественном порядке подчинения власти. Постепенно легитимность приобрела нравственный характер, что позволяет говорить о данном понятии как нравственно-правовом, поскольку стало рассматриваться и с позиции отношения народа к существующей власти, признанию этой власти и согласия с ней.

В современных реалиях легитимность и эффективность власти – это два важнейших фактора ее стабильности, доверия к ней и поддержки ее гражданами. Легитимность и легальность (законность) государственной власти строится на фундаментальном принципе национального суверенитета, носителем которого выступает народ, получающий право прямо и через своих представителей в тех или иных формах учреждать легитимную власть. Легальность власти имеет своим источником внутреннюю легитимность, подтвержденную и закреплённую результатами демократических выборов. Выборы являются источником легитимации власти в государствах с развитой политической культурой [4, с. 7].

В свете прошедших избирательных кампаний высших должностных лиц субъектов Российской Федерации 8 сентября 2013 года в политической среде примечательно выражение Вячеслава Володина о том, что «легитимность – это не то, сколько ты набрал, а то, кого ты честно и открыто победил». Поправки в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Рос-

сийской Федерации») являются огромным скачком на пути демократизации избирательных процедур, повышения правосознания избирателей, профессиональной подготовки организаторов выборов.

Так, в соответствии с действующим законодательством высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации выдвигаются политическими партиями, однако, законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться также выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения. В частности, в соответствии с Избирательным кодексом города Москвы на выборах мэра города Москвы самовыдвижение предусмотрено. В соответствии с Законом Московской области «О выборах Губернатора Московской области» выдвижение кандидата на выборах Губернатора Московской области предусмотрено только от избирательных объединений. Нормативно-правовым актом, регулирующим процедуру избрания Губернатора Московской области, на территории Московской области является Закон Московской области от 6 июля 2012 года № 98/2012-ОЗ «О выборах Губернатора Московской области». Выборы Губернатора Московской области 8 сентя-

бря 2013 года впервые проводились по новому закону. Необходимо отметить, что данный закон был принят на основе модельного закона, разработанного Центральной избирательной комиссией Российской Федерации для субъектов Российской Федерации.

На выборах Губернатора Московской области было выдвинуто 16 кандидатов от различных политических партий, в том числе и от политических партий, которые были не так давно зарегистрированы (например Политическая партия «национальной безопасности России», Всероссийской политической партии «Гражданская сила» в Московской области, Региональное отделение Общероссийской политической партии «Народная партия “За женщин России”»). Активное участие политических партий в прошедших избирательных кампаниях продиктовано изменениями, которые значительно упростили процедуру регистрации политических партий, и в настоящее время насчитывается уже 76 политических партий.

Еще одной новеллой явилось, то что выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. По выборам Губернатора Московской области кандидатам необходимо было представить в Избирательную комиссию Московской области, помимо необходимых документов для регистрации, в том числе не менее 351 подписи депутатов Советов депутатов

муниципальных образований Московской области и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований. По итогам периода регистрации всего 6 кандидатов из 15 выдвинувшихся смогли собрать подписи депутатов и глав муниципальных образований Московской области и преодолеть так называемый «муниципальный фильтр».

В этой связи первый опыт прошедших избирательных кампаний по новому законодательству о выборах наталкивает на мысль о том, что суть реформирования института прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации проявляется также и в необходимости разноуровневой муниципальной поддержки кандидатов. Таким образом, кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в целях получения поддержки со стороны главы или депутата того или иного муниципального образования должны будут не только окунуться в проблемы конкретного муниципального образования, но предложить конкретные пути решений сложившихся социальных проблем. Представляется, что это позволит кандидатам на должность высшего должностного лица должным образом оценить социально-экономическую обстановку в муниципальной районе и учесть это при составлении предвыборной программы.

Выделение (в общем числе собираемых подписей депутатов и избранных глав муниципальных образований) доли для депутатов и глав городских округов и муниципальных районов подчеркивает важность учета мнения последних при выдвижении кандида-

тур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Тем не менее, на мой взгляд, необходимо дальнейшее совершенствование и осмысление эффективности установления института поддержки выдвижения главами и депутатами муниципальных образований кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что понимание принципа легитимности не сводится лишь к единому дню голосования и подсчету голосов, но и реализуется на стадии организации и подготовки к проведению выборов. В этой связи необходимо отметить изменения которые коснулись, прежде всего, системы избирательных комиссий. Так, если раньше участковые избирательные комиссии формировались не позднее чем за 28 дней до дня голосования, то теперь в соответствии с пунктом 2 статьи 27 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» участковые избирательные комиссии формируются территориальными избирательными комиссиями сроком на пять лет, то есть на постоянной основе.

С учетом новых преобразований, на территории Московской области образовано 3 574 избирательных участка и сформировано 3 574 участковых избирательных комиссии. В составы участковых избирательных комиссий назначены более 30 000 членов комиссий с правом решающего голоса. Кандидатуры, предложенные в состав участковой избирательной комиссии и не назначенные членами участковых

избирательных комиссий, зачисляются в резерв составов участковых избирательных комиссий. Такой резерв формируется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации. Так, 11 апреля 2013 года Избирательной комиссией Московской области был сформирован резерв составов участковых избирательных комиссий в количестве 22 115 человек.

Следует отметить, что формирование участковых избирательных комиссий на постоянной основе является большим шагом вперед на пути профессиональной подготовки членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса. Надо отметить, что 23 января текущего года Центральной избирательной комиссией Российской Федерации утверждена Концепция обучения кадров избирательных комиссий и других участников избирательного процесса в Российской Федерации в 2013-2015 годах, в соответствии с которой члены участковых комиссий будут проходить ежегодное обучение по правовым и организационно-техническим вопросам подготовки и проведения выборов и референдумов.

На легитимность выборов высшего должностного лица, на мой взгляд, влияет также профессионализм и подготовка организаторов выборов, в связи с чем в Московской области была организована система обучения кадров. В целях повышения правовой культуры организаторов выборов в июле, августе текущего года председатели, заместители председателей, секретари и члены всех участковых избирательных комиссий прошли обучение. Всего обучение прошли 10 746 председателей УИК, 19 641 членов УИК

с правом решающего голоса, 4 384 лиц, зачисленных в резерв составов УИК, а также 244 наблюдателя. Формы обучения были различные: это и деловые игры о ходе работы участковой избирательной комиссии в день голосования, и лекционные занятия, и занятия посредством видеоконференцсвязи.

Кроме того, 22 августа, в г.о. Балашиха Избирательная комиссия Московской области совместно с ГУ МВД по Московской области провели в режиме видеоконференцсвязи деловую игру-тренировку по отработке террористической угрозы. В учебе приняли участие 2 354 члена участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса и 68 председателей территориальных избирательных комиссий. По итогам обучения было проведено тестирование членов участковых избирательных комиссий на знание норм избирательного законодательства и наличие практических навыков организации и проведения голосования в участковой избирательной комиссии с использованием тестов, разработанных РЦОИТ при ЦИК России.

Подводя итог вышеизложенному, хотелось бы надеяться на то, что проведение выборов сохраняет шанс для дальнейшего развития легитимационного потенциала электорального пространства России, возрастающего по мере совершенствования избирательного законодательства, повышения ответственности субъектов избирательного процесса. Убеждение в необходимости выборов как инсти-

тута легитимации власти и гражданского общества стало одной из ценностей современной электоральной культуры и сегодня принимается большинством граждан. Вместе с тем сохраняется достаточное количество граждан, которые, испытывая те или иные негативные эмоции по отношению к выборам, не верят в их справедливость и эффективность. А значит, только дальнейшее совершенствование избирательного законодательства и повышение правовой культуры избирателей позволит укрепить институт выборов как источник легитимации власти в государстве.

Литература:

1. Грудцына Л.Ю. К вопросу об отмене всенародных выборов губернаторов // Законодательство и экономика. – 2004. – № 11. – С. 24-28.
2. Нарутто С.В. Защита прав личности российским конституционным правосудием: опыт и проблемы // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 3. – С. 16-19.
3. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. – 2006. – 11 мая.
4. Постриганова А.В. Выборы как механизм легитимации государственной власти в современной России: автореф. дисс. ... канд. полит. наук. – М., 2005. – 34 с.
5. России надо быть сильной и конкурентоспособной [Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации] // Российская газета. – 2002. – 19 апр.
6. Quermonne J.-L. Les regimes politiques occidentaux. – Paris: Seuil «Points», 1986. – 192 p.