Конституционная модель политической системы России в условиях развития «цифрового общества»

ПОСТНИКОВ Александр Евгеньевич, заведующий отделом конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: const@izak.ru

Современная модель политической системы России отличается отсутствием ее детального конституционно-правового регулирования. В то же время она обладает рядом устойчивых конституционно-правовых характеристик, сохраняющих актуальность на различных этапах политического и социально-экономического развития страны. Они определяют сущность политической системы, основанной на доминировании иерархических начал во взаимодействии государства с политическими партиями и другими субъектами политической системы. Институт Президента Российской Федерации, фактически являясь ядром политической системы, на практике определяет наиболее значимые взаимоотношения ее основных элементов. При этом сохраняется проблема построения сбалансированных взаимоотношений между государством и политическими партиями, иными институтами гражданского общества.

Воздействие новой цифровой среды на политическую систему российского общества отличается высоким динамизмом, глубиной и многогранностью. Можно наблюдать как положительный, так и отрицательный вектор развития с точки зрения реализации демократических ценностей. Реагируя на широкое использование цифровых технологий в социальной практике и управлении, российская правовая система пока развивается неравномерно. Первым ответом государства на широкое использование Интернета во всех сферах общественной жизни стало введение ряда серьезных запретов и ограничений в интересах обеспечения безопасности государства. В то же время стратегия дальнейшего развития демократического государства должна предполагать поиск законодательных решений, обеспечивающих учет и защиту интересов личности, институтов гражданского общества в их взаимодействии с государством в цифровой сфере. Для этого важна выработка дополнительных процедурных механизмов. В качестве одной из мер в этом направлении предлагается обсуждение вопроса о создании на основе представительства от экспертного сообщества, институтов гражданского общества и государства органов, которые могли бы осуществлять функцию медиации при разрешении споров публично-правового характера в информационной сфере.

Ключевые слова: конституция, политическая система, права человека, институты гражданского общества, цифровое общество, информационные и коммуникационные технологии, электронная демократия.

Для цитирования: Постников А. Е. Конституционная модель политической системы России в условиях развития «цифрового общества» // Журнал российского права. 2020. № 5. С. 38—49. DOI: 10.12737/jrl.2020.053

Constitutional Model of the Russian Political System in the Context of the Development of “Digital Society”

A. E. POSTNIKOV, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 107078, Russian Federation

E-mail: const@izak.ru

The modern model of the Russian political system is characterized by the absence of its detailed constitutional and legal regulation. At the same time, it has a number of stable constitutional and legal characteristics that hold sway at the various stages of the country's political and socio-economic development. These characteristics predetermine the essence of the political system as the system based on the dominance of hierarchical principles governing the interaction of the state with political parties and other actors of the political system. The institute of the President of the Russian Federation, actually being the core of the political system, in practice determines the most significant relationships between its main elements. At the same time, the problem of building a balanced relationship between the state and political parties and other civil society institutions continues to be relevant.

The impact of the new digital environment on the political system of Russian society is fraught with high dynamism, depth and versatility. There are both positive and negative aspects of such development in this direction from the standpoint of the implementation of democratic values. Responding to the widespread use of digital technologies in social practice and public administration, the legal system of our country is still developing unevenly. The introduction of a number of serious prohibitions and restrictions in the interests of ensuring the security of the state has become the first retaliation of the state to the widespread use of the Internet in all spheres of public life. At the same time, the strategy for further development of a democratic legal state should also include the search for legislative solutions providing that the interests of individuals and civil society institutions — when dealing with the state in the digital sphere — are also taken into account and protected. In this regard it is also important to develop additional procedural mechanisms. As one of the measures in this direction, it is proposed to discuss the creation of bodies based on representation from the expert community, civil society institutions and the state that could perform the mediation functions in public dispute resolution concerning the information sphere.

Keywords: constitution, political system, human rights, civil society institutions, digital society, information and communication technologies, e-democracy.

For citation: Postnikov A. E. Constitutional Model of the Russian Political System in the Context of the Development of “Digital Society”. *Zhurnal Rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 5, pp. 38—49. DOI: 10.12737/jrl.2020.053 (In Russ.)

1. Политическая система в узком, юридическом смысле представляет собой совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих государственных и общественных институтов, непосредственно влияющих на осуществление публичной власти в стране. Политическая система является как научной, так и правовой категорией. Общественные отношения, связанные с развитием и функционированием политической системы, являются объектом исследований социологии, политологии, юридической и других общественных наук. В политической и социологических науках, в рамках которых и зародились исследования феномена политической системы общества¹, по-

нятие политической системы представляется как более широкое, чем в правовой науке, поскольку феномен осуществления политической власти рассматривается в контексте не только нормативно-правовых основ осуществления политической власти, но и фактических отношений, связанных с ее реализацией. В то же время правовая наука не может не учитывать социальной среды и механизмов реализации правовых норм, закрепляющих политическую систему страны. Политическая система как объект юридического анализа выступает в качестве многогранного явления, проявляющего себя в различных плоскостях социальной реальности, затрагивающих как нормативные, так и институциональные, идеологические,

¹ Родоначальником теории политической системы в политической науке принято считать Д. Истона, опубликовавшего в 1953 г. книгу «Политические системы». Подробнее о развитии теории этого вопроса см.: Мар-

ченко М. Н. Политическая система современного буржуазного общества. М., 1981. С. 67—73.

поведенческие, коммуникативные и иные аспекты.

Политическая система в качестве правовой категории может проявлять себя непосредственно в законодательстве и в правовой доктрине. Как будет показано далее, особенностью современного этапа развития нашей страны является отсутствие конституционного и законодательного закрепления категории «политическая система», что требует четких доктринальных, в том числе научных, ориентиров. Актуальность дальнейшего доктринального развития правовой категории «политическая система» не вызывает сомнения, поскольку она позволяет определить взаимосвязи и основы взаимодействия институтов государства и общества в их влиянии на формирование и осуществление государственной и политической власти. Применительно к изменяющимся условиям жизни общества (проявляющимся как непосредственно в политической, так и в иных сферах общественной жизни) происходит и уточнение модели политической системы. Наиболее значимые ее параметры закрепляются в Конституции, в связи с чем можно говорить о развитии конституционной модели политической системы.

Сформировавшиеся в начале XXI в. новые информационные реалии, связанные с повсеместным внедрением компьютерных технологий и высокоэффективных средств электронных коммуникаций, оказали глубокое воздействие на все стороны жизни современного общества, что дало ученым-обществоведам основание применять к нему такие определения, как «цифровое общество», «информационное общество», призванные отразить его новые качественные характеристики. В рамках происходящих общественных преобразований наблюдается и модификация процессов политического управления обществом. Это оказывает непосредственное влияние на структуру и деятельность государства,

институтов демократии, статус личности, которые являются основополагающими объектами конституционного регулирования. Юридической наукой все большее внимание уделяется процессам цифровизации в рамках как частноправовых, так и публично-правовых исследований².

Воздействие новой цифровой среды на политическую систему российского общества отличается высоким динамизмом, глубиной и многогранностью. В то же время, реагируя на широкое использование цифровых технологий в социальной практике и управлении, российская правовая система развивается неравномерно. С одной стороны, действительно, можно наблюдать активное развитие правового регулирования новых информационных технологий, что, в частности, получило воплощение в формировании информационного права как комплексной отрасли права³. С другой стороны, в конституционном и иных отраслях законодательства, несмотря на постепенное «прорастание» в них нового правового регулирования, связанного с внедрением цифровых технологий, не сформированы устойчивые правовые механизмы, призванные обеспечить баланс интересов государства, общества и личности с учетом тех проблем, которые возникают в «цифровом обществе».

2. В настоящее время в науке российского конституционного права вопросам правового регулирования политической системы уделяется недостаточное внимание⁴, что по-

² См.: Бондарь Н. С. Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 26.

³ См.: Тереженко Л. К. Развитие информационного и телекоммуникационного законодательства // Научные концепции развития российского законодательства. М., 2015. С. 235—236.

⁴ См. об этом: Постников А. Е. Конституционно-правовые основы взаимодействия

буждает обращаться к ранее сформированному теоретическому наследию. В отечественной науке с начала 1960-х гг. наиболее активно развивались исследования политической организации советского общества как механизма народовластия, осуществляемого в тесном взаимодействии государства и общественных объединений, ведущую роль среди которых играла коммунистическая партия⁵. Позднее получил распространение широкий подход к понятию «политическая система», в соответствии с которым необходимыми компонентами политической системы рассматривались политическая организация общества (включавшая государство, политические партии, общественные организации), нормативная основа политической системы, политические коммуникации и политическое сознание⁶.

Особенностью советской правовой доктрины стало закрепление понятия «политическая система» на конституционном уровне. В принятой в 1977 г. Конституции (Основном законе) СССР глава 1 именовалась «Политическая система». Соответствующая глава имела и в Конституции (Основном законе) РСФСР 1978 г. Она сохранилась и в последней редакции Конституции (Основного закона) Российской Федерации — России по состоянию на 1993 г. Представляют интерес структура и содержание данной главы Конституции, поскольку они характеризуют советскую конституционную

модель политической системы в период ее демократической трансформации. В ней Российская Федерация характеризовалась как суверенное государство, основанное на народовластии, федерализме, разделении властей, законности, указывалось на Советы народных депутатов как политическую основу государства, устанавливалась подотчетность выборных государственных органов и должностных лиц народу, определялась роль референдума и всенародного обсуждения, устанавливалась роль политических партий, иных общественных организаций и движений в выработке политики государства, управлении государственными и общественными делами, определялись общие правовые основы их деятельности, провозглашалась роль трудовых коллективов в обсуждении и решении государственных и общественных дел. И, наконец, в ст. 9 ранее действовавшей Конституции дальнейшее разворачивание социалистической демократии определялось как основное направление развития политической системы советского общества, что предполагало: все более широкое участие граждан в управлении делами государства и общества; совершенствование государственного аппарата; повышение активности общественных организаций; усиление народного контроля; укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, расширение гласности; постоянный учет общественного мнения.

За исключением несколько искусственной задачи повышения активности общественных организаций (речь, скорее, должна была идти о совершенствовании их правового статуса, создании условий для их деятельности) все иные направления разворачивания демократии в силу их универсального характера сохраняют актуальность и в современных условиях.

В постсоветский период отечественная конституционно-правовая

политических партий и государства // Журнал российского права. 2013. № 5.

⁵ См.: Лукьянов А. И., Лазарев Б. М. Советское государство и общественные организации. М., 1960; Топорнин Б. Н. Советская политическая система. М., 1975.

⁶ См.: Развитие политических систем в современном мире. М., 1981; Политическая система развитого социалистического общества. М., 1984; Мушинский В. О. Политическая система и политическая инициатива // Советское государство и право. 1987. № 5.

доктрина в части решения вопросов структурирования и функционирования политической системы приобрела новый вектор развития. Основное внимание стало уделяться принципам формирования партийной системы, деятельности политических партий. Так, в проекте Конституции Российской Федерации, разработанном Конституционной комиссией РФ, вопросам деятельности политических партий и иных общественных объединений была посвящена отдельная глава проекта Конституции, включенная в раздел «Гражданское общество». Таким образом, предполагалось, что повышенное внимание Конституции к вопросам гражданского общества создаст необходимые основы для осуществления государственной власти на демократической основе. Отмечая новизну включенной в проект Конституции конструкции: права и свободы человека — гражданское общество — государственная власть, эксперты Конституционной комиссии подчеркивали, что «гражданское общество представляет собой необходимый и рациональный способ социального существования людей, основанный на разуме, свободе, праве и демократии. Отсутствие гражданского общества исключает демократический порядок экономической и политической жизни»⁷. Такой подход, связанный с отказом от конструкции политической системы, был вполне объясним с учетом задач по трансформации от авторитарного наследия советской политической системы, узаконивавшей единство политической системы на основе общегосударственной идеологии и обеспечивавшей ведущую роль коммунистической партии.

В данном направлении, хотя и в более радикальной форме, пошли авторы действующей Конституции Российской Федерации. Отка-

завшись от включения в Конституцию специального раздела, посвященного гражданскому обществу, в качестве одной из основ конституционного строя были сформулированы вопросы структурирования политической системы. В статье 13 Конституции РФ получили закрепление принципы идеологического многообразия, запрета государственной или обязательной идеологии, политического многообразия, многопартийности, равенства общественных объединений перед законом, запрета создания и деятельности общественных объединений, цели или действия которых нарушают конституционные ценности. Существенно, что в связи с принятием Конституции РФ в целом изменилось правовое поле для развития политической системы. С одной стороны, были закреплены принципы разделения властей и федерализма, что предполагает осуществление государственной власти на демократической основе. С другой стороны, в системе государственных органов была однозначно определена доминирующая роль Президента РФ, что создало предпосылки для управления политическими процессами со стороны президентской власти. Такое решение вопросов политической системы в Конституции повлекло вариативность их решения в действующем законодательстве и практике его применения на различных этапах развития страны в зависимости от политической воли ее руководителей. В этом развитии Конституция задавала только общие рамки⁸.

⁷ Конституция Российской Федерации (проект с комментариями). М.; Красноярск, 1991. С. 75.

⁸ М. В. Баглай указывал, что «внешне и напрямую Конституция безразлична к политической системе, о которой в ней ничего не говорится. Длительное время государство спокойно взидало на стихийный процесс появления и исчезновения политических партий, полагая, что нельзя вмешиваться в реализацию гражданами свободы объединений» (Баглай М. В. Конституционализм и политическая система в современ-

С 1993 по 2000 г. сочетались тенденции централизации и децентрализации в организации государственной власти. Это касалось как высших органов государственной власти, где принцип разделения властей поддерживался конкуренцией различных политических сил, так и взаимоотношений федеральных, региональных и местных властей, сбалансированность отношений которых основывалась на волеизъявлении избирателей, оказывавших решающее воздействие на формирование органов власти. Политические партии, действовавшие в данный период, в целом мало контролировались государством (для этого не было достаточной правовой почвы — Федеральный закон «О политических партиях» был принят только в 2001 г.) и в этом смысле являлись относительно самостоятельными субъектами политической системы. Существовавшие в то время электронные СМИ, не подконтрольные государству, оказывали существенное воздействие на уровень поддержки государственных и общественных институтов.

Проводившаяся начиная с 2000 г. линия на укрепление «вертикали» президентской и исполнительной власти, решив ряд задач стабилизации политической системы, одновременно повлекла ослабление потенциала саморегулирования политической системы. Это было связано с усилением контроля за политическими партиями и СМИ со стороны государственных органов, реформированием взаимоотношений Федерации с ее субъектами (отмена выборов глав субъектов РФ, образование федеральных округов и сокращение объема правотворчества субъектов РФ, в том числе в связи с масштабным приведением региональных актов в соответствие с федеральными законами), централи-

зацией избирательного процесса, а также общим возрастанием удельного веса идеологических функций государства. Характерной чертой российской политической системы стал феномен доминирования «партии власти», что поставило конституционно-правовую задачу создать преграды для злоупотребления ею своим положением⁹. Ограниченная тенденция к децентрализации проявлялась в основном на местном уровне (чему способствовало принятие в 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁰); впрочем, он не сыграл определяющей роли в формировании облика политической системы страны. В 2011 г. по инициативе Президента РФ были реализованы отдельные меры по демократизации политической системы: сняты некоторые избыточные ограничения, связанные с созданием и деятельностью политических партий; восстановлены прямые выборы глав субъектов РФ. Вместе с тем шаги в указанном направлении имели ограниченное значение, поскольку расширение действия демократических институтов и процедур сопровождалось сохранением иных ограничений и созданием новых (таких, как использование «муниципального фильтра» при проведении выборов глав субъектов РФ).

⁹ См. об этом: *Васильева С. В.* Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М., 2010. С. 50—52.

¹⁰ Как отмечал В. И. Васильев, перевод решения многих вопросов организации местного самоуправления, его компетенционного статуса и территориального устройства на единую законодательную основу хотя и ограничил возможности в данной области субъектов РФ, но предоставил «дополнительные федеральные гарантии муниципальной власти, соответствующие данным условиям развития общества и государства» (*Васильев В. И.* «Вертикаль» и «горизонталь». Правовые вопросы организации власти. М., 2006. С. 252).

Таким образом, сущностной чертой российской модели политической системы с учетом более чем 25-летнего периода ее эволюции является отсутствие устойчивых конституционно-правовых основ сбалансированных взаимоотношений между государством и политическими партиями, иными институтами гражданского общества. Институт Президента Российской Федерации, фактически являясь ядром политической системы, на практике определяет наиболее значимые взаимоотношения ее основных элементов. Складывающаяся при этом практика функционирования государственных и общественных институтов наряду с демонстрацией высокого мобилизационного потенциала реализации общегосударственных решений одновременно обнаруживает существенные дисфункции, проявляющиеся в принижении роли институтов прямой и представительной демократии, доминировании «партии власти», снижении роли СМИ, не контролируемых государством, неразвитости общественного контроля. В таком качестве политическая система России подошла к решению задач и преодолению проблем, связанных с процессами цифровизации.

3. В процессе углубления цифровизации общества актуализируются закрепленные ранее в Конституции и законодательстве направления развития политической системы. На официальном уровне роль информационных и коммуникационных технологий в этом процессе определяется в документах стратегического планирования.

В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 гг., утвержденной Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203, отмечены такие основные задачи применения информационных и коммуникационных технологий для развития системы государственного управле-

ния, взаимодействия граждан и государства, как:

- развитие технологий электронного взаимодействия граждан, организаций, государственных органов, органов местного самоуправления наряду с сохранением возможности взаимодействия граждан с указанными организациями и органами без применения информационных технологий;

- применение в органах государственной власти Российской Федерации новых технологий, обеспечивающих повышение качества государственного управления;

- совершенствование механизмов электронной демократии;

- обеспечение возможности использования информационных и коммуникационных технологий при проведении опросов и переписи населения;

- создание основанных на информационных и коммуникационных технологиях систем управления и мониторинга во всех сферах общественной жизни.

Все указанные аспекты применения информационных и коммуникационных технологий оказывают серьезное воздействие на развитие и функционирование политической системы. Отметим наиболее значимые проявления этого воздействия. Так, в рамках традиционных форм прямой демократии и деятельности органов публичной власти появляются дополнительные возможности оптимизации демократических процедур, повышающей их доступность для людей и способной обеспечить их более широкое участие в управлении делами государства (электронное голосование, создание цифровых избирательных участков, видеонаблюдение на выборах через Интернет, получение информации о деятельности органов власти на их официальных сайтах и т. д.). Вместе с тем их использование автоматически не влечет качественных сдвигов в реализации целей демокра-

тического развития. Исследователями отмечаются непрозрачность многих процедур участия граждан в электронной демократии, отсутствие эффективных механизмов общественного контроля за правильностью их организации¹¹, недостаточность процессуальных средств использования данных о нарушениях, полученных с помощью механизмов электронной демократии, для обжалования в суд результатов соответствующего волеизъявления¹². Отметим, что аналогичные проблемы с обеспечением транспарентности волеизъявления избирателей, отсутствием четких механизмов контроля за процедурой подсчета голосов являются главной причиной сдержанного отношения зарубежных демократических государств к расширению практики применения электронного голосо-

¹¹ Данная проблема отчетливо выявилась при проведении эксперимента по использованию цифровых избирательных участков в 2019 г. в соответствии с Федеральным законом от 29 мая 2019 г. № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года». Участники выборов отмечали непрозрачность процесса голосования на этих участках, отсутствие эффективного общественного контроля за правильностью голосования и подведением его итогов.

¹² Правовое регулирование примененного в ряде избирательных кампаний видеонаблюдения через Интернет за голосованием, являющегося действительно инновационным инструментом общественного контроля, требует существенной доработки, поскольку не создает четких механизмов обжалования выявленных нарушений.

вания, в том числе дистанционного электронного голосования¹³.

Одновременно получают развитие новые формы волеизъявления граждан, основанные на использовании инструментов «электронной демократии». К последним, в частности, относятся такие формы демократии, как использование интернет-ресурсов для размещения общественных инициатив граждан Российской Федерации и голосования по ним, обсуждения инициатив органов государственной власти и органов местного самоуправления. Так, с помощью интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», созданного на основе Указа Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183, был сформирован новый правовой механизм, призванный обеспечить выстраивание дополнительных каналов обратной связи и взаимодействия между гражданами и органами публичной власти по поводу общественных инициатив, касающихся наиболее актуальных вопросов общественной жизни. Рассмотрение с привлечением электронного инструментария общественных инициатив является новым институтом консультативной демократии, близким к таким ее формам, получившим распространение за рубежом, как подача петиций, народная правотворческая инициатива. В то же время, как отмечают исследователи, результативность рассматриваемого института прямой демократии пока невелика, что объяснимо в том числе с учетом не вполне оптимального сочетания общественных и экспертных начал в процессе формулирования и оценки общественных инициатив¹⁴.

¹³ См.: Павлушкин А. В., Постников А. Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования: анализ возможной модели // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 44—52.

¹⁴ См. также: Григорьев А. В. Институт общественных инициатив в Российской Федерации: конституционное назначение и

В целом использование государством современных цифровых технологий в сфере политического общения с гражданами пока демонстрирует невысокий уровень обратной связи, качества результатов реализации запросов граждан. Это сохраняет остроту проблемы отчуждения человека от публичной власти. Между тем уровень доверия граждан к государству как к важнейшему институту, учитывающему их запросы, — важнейший фактор, формирующий политическое сознание граждан. В условиях унифицированного цифрового управления повсеместно внедряются стандартизированные процедуры принятия органами публичной власти решений и выдачи официальных документов. Это несомненное благо для лица, заинтересованного в определенном и своевременном решении своих вопросов. Однако если что-то в связи с индивидуальными особенностями запроса или заявителя происходит не так, вне рамок предусмотренного цифрового алгоритма, граждане и их объединения нередко сталкиваются с еще большими сложностями, чем в рамках традиционных взаимоотношений с органами власти¹⁵. В этой

перспективы законодательного регулирования // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2019. № 3.

¹⁵ Примером подобной дисфункции является практика проверки подписных листов в поддержку кандидатов, списков кандидатов с помощью баз данных МВД России, проявившая себя в том числе на выборах в Мосгордуму в 2019 г. Не располагая необходимыми данными, кандидаты при проведении проверки находились в неопределенном положении, что привело к ошибкам в документах, которые, по мнению председателя ЦИК РФ, уже нельзя было исправить. В результате было констатировано, что «выявлена проблема взаимодействия с МВД России. Информация, которая предоставляется МВД по запросам избирательных комиссий, должна быть достаточной и своевременной, но при этом с соблюдением требований за-

ситуации приходится фактически оспаривать не только позицию конкретного представителя власти, но и правила, которые не позволяют учитывать специфику ситуации. Цифровое управление не позволяет ответственно учесть многие индивидуально значимые особенности, что ставит граждан и их объединения в неравные условия с органами публичной власти при отстаивании своих интересов. В связи с этим в законодательстве должны быть сформулированы четкие процессуальные гарантии, позволяющие защитить права и законные интересы граждан в случае, если их реализация каким-либо образом обусловлена исключительно формальным применением цифровых технологий.

Значимым риском для развития демократической политической системы в условиях цифровизации представляется появление у государства инструментов практически тотального контроля за гражданами, что связано с развитием и активным внедрением системы распознавания лиц, возможностями доступа к электронным записям телефонных разговоров и текстовых сообщений, имеющимися средствами централизованного контроля за финансовыми операциями, совершаемыми с помощью электронных технологий. Следует также учитывать, что имеющаяся у государства персональная информация о гражданах позволяет выстраивать индивидуализированный алгоритм общения с ними. Использование этой информации в политических целях может приводить к манипулированию поведением людей, что представляет собой существенную дисфункцию в функционировании политической

кона о персональных данных» (URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/45226>). Таким образом, проблема защиты избирательных прав конкретных граждан привела к необходимости совершенствования механизма межведомственного информационного обмена.

системы. Задача создания законодательных, а в перспективе конституционных гарантий индивидуальной свободы и неприкосновенности личной сферы в связи с отмеченными угрозами является одним из наиболее актуальных направлений развития российской правовой системы.

Широкое и повсеместное использование Интернета в процессе социального, в том числе политического, общения создает принципиально новые условия функционирования политической системы. У субъектов политической системы возникают дополнительные возможности для коммуникаций, оперативного доступа к политически значимой информации и ее свободному распространению. Интернет, являясь децентрализованной информационной системой, не поддается жесткому контролю в отличие от традиционных СМИ.

Тем не менее в последние годы государство предприняло ряд масштабных мер по законодательному регулированию отношений, связанных с использованием Интернета. Первым ответом государства на социально и политически значимое использование Интернета стало введение ряда серьезных запретов и ограничений в интересах обеспечения безопасности государства¹⁶. В то же время стратегия дальнейшего развития демократического государства должна предполагать и поиск законодательных решений, обеспечивающих учет и защиту интересов личности, институтов гражданского общества в их взаимодействии с государством в цифровой сфере. Требуется более тонкая настройка механизмов правового регулирования. Для этого прежде всего важна выработка дополнительных процедур-

ных механизмов. В качестве одной из мер в этом направлении предлагается обсуждение вопроса о создании на основе представительства от экспертного сообщества институтов гражданского общества и государства специальных экспертно-консультативных органов, которые могли бы осуществлять функцию медиации при разрешении споров публично-правового характера в информационной сфере. В связи с этим целесообразен всесторонний учет опыта создания и работы Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ, действовавшей с 1993 по 2000 г.

В специальной литературе большое внимание обоснованно уделяется влиянию агитации, распространяемой через Интернет, на проведение избирательных кампаний. В. Н. Фальков отмечал, что «в законодательстве следует учесть возможность доступа кандидатов, избирательных объединений и избирательных блоков к сети Интернет, мобильной и пейджинговой связи и детально регулировать порядок проведения предвыборной агитации посредством использования соответствующих технологий»¹⁷. В то же время имеются сомнения относительно возможности детального регулирования порядка проведения предвыборной агитации в рассматриваемой сфере с учетом разнообразия форм агитационного воздействия и проблематичности контроля за всеми проявлениями агитации. Более актуальным представляется выработка поддерживаемого как государством, так и широким спектром политических сил стандарта (этических правил) использования Интернета при проведении выборов и референдумов. Его создание должно учитывать современную практику избиратель-

¹⁶ В частности, речь идет о принятых в 2014—2019 гг. федеральных законах, касающихся хранения персональных данных на территории РФ, «о суверенном Интернете», об ответственности за распространение информации в Интернете.

¹⁷ Фальков В. Н. Использование новых средств массовых коммуникаций в предвыборной агитации: политико-правовой аспект // Формула права. 2005. № 1 (4). С. 65.

ных кампаний, а также способы использования Интернета в политических целях.

Решение указанных проблем может дать дополнительный импульс для развития российской политической системы в направлении реализации и защиты ценностей демократии, прав и свобод граждан. Это представляется особо актуальным в

связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», в котором решаются вопросы, прямо затрагивающие развитие политической системы нашей страны.

Библиографический список

Баглай М. В. Конституционализм и политическая система в современной России // Журнал российского права. 2003. № 11.

Бондарь Н. С. Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 11.

Васильев В. И. «Вертикаль» и «горизонталь». Правовые вопросы организации власти. М., 2006.

Васильева С. В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М., 2010.

Григорьев А. В. Институт общественных инициатив в Российской Федерации: конституционное назначение и перспективы законодательного регулирования // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2019. № 3.

Конституция Российской Федерации (проект с комментариями). М.; Красноярск, 1991.

Лукьянов А. И., Лазарев Б. М. Советское государство и общественные организации. М., 1960.

Марченко М. Н. Политическая система современного буржуазного общества. М., 1981.

Мушинский В. О. Политическая система и политическая инициатива // Советское государство и право. 1987. № 5.

Павлушкин А. В., Постников А. Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования: анализ возможной модели // Журнал российского права. 2009. № 11.

Политическая система развитого социалистического общества. М., 1984.

Постников А. Е. Конституционно-правовые основы взаимодействия политических партий и государства // Журнал российского права. 2013. № 5.

Развитие политических систем в современном мире. М., 1981.

Терещенко Л. К. Развитие информационного и телекоммуникационного законодательства // Научные концепции развития российского законодательства. М., 2015.

Топорнин Б. Н. Советская политическая система. М., 1975.

Фальков В. Н. Использование новых средств массовых коммуникаций в предвыборной агитации: политико-правовой аспект // Формула права. 2005. № 1 (4).

References

Baglay M. V. Constitution alism and political system in contenporary Russia. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2003, no. 11, pp. 10—19. (In Russ.)

Bondar N. S. Information and Digital Space in the Constitutional Dimension: From the Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2019, no. 11, pp. 25—42. DOI: 10.12737/jrl.2019.11.2. (In Russ.)

Fal'kov V. N. Ispol'zovanie novykh sredstv massovykh kommunikatsiy v predvybornoy agitatsii: politiko-pravovoy aspekt. *Formula prava*, 2005, no. 1 (4).

Grigor'ev A. V. Institut obshchestvennykh initsiativ v Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionnoe naznachenie i perspektivy zakonodatel'nogo regulirovaniya. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 26: Gosudarstvennyy audit*, 2019, no. 3.

Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (proekt s kommentariyami). Moscow; Krasnoyarsk, 1991.

Luk'yanov A. I., Lazarev B. M. Sovetskoe gosudarstvo i obshchestvennye organizatsii. Moscow, 1960.

Marchenko M. N. Politicheskaya sistema sovremennogo burzhuaznogo obshchestva. Moscow, 1981.

Mushinskiy V. O. Politicheskaya sistema i politicheskaya initsiativa. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1987, no. 5.

Pavlushkin A. V., Postnikov A. E. Legal Mechanism of Distance Electronic Voting (Feasible Model Analysis). *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2009, no. 11, pp. 5—13. (In Russ.)

Politicheskaya sistema razvitogo sotsialisticheskogo obshchestva. Moscow, 1984.

Postnikov A. E. Constitutional Law Foundations of Interaction of Political Parties and State. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2013, no. 5, pp. 5—12. (In Russ.)

Razvitie politicheskikh sistem v sovremennom mire. Moscow, 1981.

Tereshchenko L. K. Razvitie informatsionnogo i telekommunikatsionnogo zakonodatel'stva. *Nauchnye kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatel'stva*. Moscow, 2015.

Topornin B. N. Sovetskaya politicheskaya sistema. Moscow, 1975.

Vasil'ev V. I. "Vertikal'" i "gorizontal'". *Pravovye voprosy organizatsii vlasti*. Moscow, 2006.

Vasil'eva S. V. Konstitutsionno-pravovoy status politicheskoy oppozitsii. Moscow, 2010.